

النظام الانضباطي لشاغلي الوظائف الإدارية العليا

(بحث مستل من رسالة الماجستير الموسومة المركز القانوني لشاغلي الوظائف
الإدارية العليا)

الأستاذ المتمرس الدكتور غازي فيصل مهدي

الطالبة نورا عدنان جهاد

النظام الانضباطي لشاغلي الوظائف الإدارية العليا

الكلمات ألفتاحيه :

- ١- السلطة المختصة .
- ٢- شاغلي الوظائف الإدارية العليا .
- ٣- النظام الانضباطي.
- ٤- السلطة الانضباطية الرئاسية .
- ٥- النظام القضائي .
- ٦- النظام شبة القضائي .
- ٧- العقوبات الوظيفية .
- ٨- العقوبات التي تقطع الرابطة الوظيفية .
- ٩- العقوبات التي لا تقطع بها الرابطة الوظيفية .

المخلص

إن الدولة لا تستطيع إن تعمل وتستمر بعملها إلا بواسطة موظفين فالإدارة في جميع الدول لا تساوى إلا ما يساويه موظفيها وكل دولة تحتاج إلى موظفين أكفاء في وعلى إمكاناتهم يتوقف مصيره كله فالوظيفة هي حجر الزاوية في الكيان الإداري .

وتتنوع الوظائف في الدولة الواحدة بتنوع نشاطاتها فمنها الوظائف الفنية ألبحته ومنها السياسية ألبحته ومنها الإدارية ألبحته ومنها وظائف وسط بين الوظائف الإدارية والسياسية ، والتي يكون التعيين فيها أو الترقية للسلطة التقديرية للحكومة فلا تكاد دولة من دول العالم لم تأخذ بعدد من الوظائف يكون اختيار من يشغلها دون الالتزام بالقواعد العامة التي تضمنها قوانين الخدمة المدنية من إجراء المسابقة واختيار الأصلح من بين المتقدمين ، وتعدد التسميات التي تطلق على هذا النوع من الوظائف ومنها الوظائف القيادية او الوظائف العليا او الدرجات الخاصة ، ولكن مهما تعددت هذه التسميات إلا أنها تتفق على انها الوظائف التي تكون بدرجة وظيفية أدنى من الوزير مباشرة ...

حيث إن هذه الوظائف الإدارية العليا تتفوق فيها الايديولوجية على التقنية فالولاء السياسي يهم أكثر من الكفاءة حيث انه الحكومة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تعيين الذي يكون أساسه هو الولاء السياسي ويلتزم شاغلوا الوظائف الإدارية العليا بالتقييد الدقيق بسياسة الحكومة وتوجهاتها بكل تفاصيلها فإذا ما تم الحيدة عن هذا التوجهات السياسية فأنها تكون كافية من اجل إقالة شاغلها من منصبه أو حتى إنهاء خدمة من الوظيفة العامة بصورة نهائية بدون حتى القيام بأي إجراءات تأديبية تضمن له حقه في الدفاع عن نفسه .

ومن هنا بدأت أهمية دراسة هذا النوع من هذه الوظائف العليا وكذلك النظام الانضباطي الذي يتمتعون به حيث هنالك واجبات لكل موظفاً في الدولة ولكن لهذه الفئة منهم لها واجبات تختلف عنهم ونتيجة لذلك سلك عدد من الدول سلوكا معين عند فرض العقوبة عليهم سواء من حيث العقوبة التي تفرض عليهم أو السلطة المختصة بفرض هذه العقوبة وهذا التمييز قد يختفي في بعض الإمرار ولا يوجد بينهم إي فروق يمكن ملاحظتها عند فرض العقوبة .

المقدمة

إن الجزء الموافق لنوع العمل هو العنصر الأساس الذي يحكم سلوك الإنسان ويوجه تصرفاته الإدارية منذ بدء الخلق ، فالإنسان لا يعمل في العادة إلا رغباً أو رهباً ، خوفاً من عقاب أو طمعا في ثواب وتلك سنة الله في خلقه ولن تجد لسنة الله تبديلاً. ولهذا اهتم المشرع ببيان واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم وكننتيجة مرادفة لهذا الأمر اهتم بتحديد الجزاء إذا ما أخل بإحداها سواء عمداً أو إهمالاً داخل الوظيفة أو حتى خارج الوظيفة إذا أدى إلى الإخلال بكرامة الوظيفة والمساس باعتبار شاغلها.

وقد بينا فيما سبق إن شاغلي الوظائف الإدارية العليا ما هم إلا موظفون في الدولة وبالتالي فإنهم لا يخضعون لقانون خاص بهم ، وما يسري عليهم القانون يسري على جميع الموظفين ، ولكن بما إن هذه الوظائف العليا هي وظائف الثقة ، أي إن الحكومة لا تعين في الوظائف المذكورة إلا من كان مؤمناً بسياساتها منفذاً لأوامرها فإن أنست فيه الإنحراف عن هذا المسار أقالته فوراً ولا معقب على قرارها هذا ، وبهذا كان النظام الإنضباطي لهم يتميز بخصوصية تلائم طبيعة المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقهم ومركزهم القيادي في الدولة .

إن دول العالم لم تتبع أسلوباً واحداً في مساءلة شاغلي الوظائف العليا انضباطيا فقد تنماز العقوبات التي تُفرض عليهم عن العقوبات التي تُفرض على عموم الموظفين ، كما قد تختلف جهات فرضها والضمانات المقررة سواء كانت قبل فرض العقوبة أم بعده ، وهذا لعمرى رهن بتوجيهات المشرع ومدى الحماية التي يخلعها على هؤلاء الموظفين .

أهمية الموضوع

توجد في اغلب دول العالم وظائف إدارية عليا يكون التعيين فيها منوطا بالسلطة التقديرية المطلقة للحكومة وهي عادة لا تعين فيها إلا من كان مؤمناً بسياساتها منفذاً لأوامرها ، وهذا قد يثلّم مبدأ المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة لان الولاءات السياسية والمحابة والمحسوبية تتحكم في موضوع التعيين في الوظائف المذكورة .

ومن حيث المبدأ فإن شاغلي الوظائف الإدارية العليا يعدون موظفين عموميين ينطبق عليهم ما ينطبق على غيرهم من موظفي الدولة من قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد إلا إن المشرع العراقي ومن قبله المشرعين الآخرين في دول العالم ميزوا الموظفين المذكورين عن بقية موظفي الدولة فيما يتعلق ببعض الحقوق وكذلك الواجبات وانضباطهم والسلطة المختصة

١. ماجد راغب الحلو - القانون الإداري - دار المعرفة الجامعية - مصر - ١٩٨٣ - ص ٣٠٦ وما بعدها .
ويطلق على الجرائم أو المخالفات التي يرتكبها شاغلو الوظائف العليا بأنها جرائم أصحاب الياقات البيضاء .
عبود السراج - جرائم أصحاب الياقات البيضاء - مجلة الحقوق والشرعية - السنة الأولى - العدد الثاني - يونيو - ١٩٧٧ - الكويت - ص ٩٩ .

٢. يطبق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل على جميع شاغلي الوظائف الإدارية العليا باستثناء السفير استنادا إلى قانون الخدمة الخارجية د. مالك منسي ومصديق عادل - النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق - مؤسسة الصفاء للطبوعات - لبنان - ٢٠١١ - ص ١٩٧ وما بعدها ومن استنتهم المادة (٢/ثانيا) من قانون الانضباط .

بمعاقتهم والعقوبات التي تفرض عليهم فأصبحت لهم مراكز قانونية تختلف عن نظيراتها المقررة لبقية موظفي الدولة .

مشكلة البحث

ان مشكلة البحث تتعلق بالمهج الذي اتبعه المشرع إزاء شاغلي الوظائف الإدارية العليا فهل أحسن صنعا حينما خصهم بإحكام تختلف عن التي تنطبق على موظفي الدولة الآخرين، كما إن المشكلة تتعلق أيضا بموضوع الانضباط فهل يقتضي الأمر أن نضع قواعد انضباط خاصة لشاغلي الوظائف الإدارية العليا والسلطات التي تفرض العقوبة أو العقوبات التي تفرض عليهم او نضع قواعد تنطبق على جميع موظفي الدولة بما فيهم شاغلو الوظائف العليا ؟

منهجية البحث

لاريب إننا سنتبع المنهج التحليلي في دراستنا للموضوع إذ سنقلب النصوص القانونية ذات الصلة به معززة بالإحكام القضائية وبالمقارنة مع قوانين الدول الأخرى حتى نصل إلى تقييم حقيقي للمشرع العراقي في هذا المجال .

خطة البحث

من أجل إعطاء موضوع بحثنا حقه وبيانه بشكل واضح لا يتضمن اي لبس أو خلل فلا بد لنا من تناول دراسته في مبحث أول نبين فيه السلطة المختصة بمعاقة شاغلي الوظائف الإدارية العليا وسنقسمه على مطالبين نبين في المطلب الأول السلطة المختصة بمعاقة شاغلي الوظائف الإدارية العليا في الأنظمة المختلفة إما في المطلب الثاني فسوف نبين السلطة المختصة بمعاقة شاغلي الوظائف الإدارية العليا في العراق اما المبحث الثاني نبين فيه العقوبات التي يجوز فرضها على شاغلي الوظائف الإدارية العليا وسنقسمه أيضا على مطلبين نبين في المطلب الأول العقوبات التي يجوز فرضها على شاغل الوظيفة الإدارية العليا التي لا تقطع العلاقة الوظيفية وفي المطلب الثاني العقوبات التي يجوز فرضها على شاغل الوظيفة الإدارية العليا التي تقطع بها الرابطة الوظيفية .

المبحث الأول :- السلطة المختصة بمعاقبة شاغلي الوظائف الإدارية العليا

إن اختصاص التأديب هو عمل إداري له طبيعة وظيفية فالسلطة التأديبية هي التي يتم الإخبار لديها عن المخالفة التأديبية ، وهي التي تحضر الملف المتعلق بالمساءلة التأديبية ، وهي التي تتولى التحقيق في المخالفة وكل ما يترتب على التحقيق من نتائج . ويقصد بها : هي الجهة التي عينها القانون لفرض العقوبات المقررة قانونا على الموظفين الذين تثبت مسؤوليتهم عن المخالفات الانضباطية . ولا يجوز للسلطة المذكورة أن تحيل اختصاصها الإنضباطي إلى غيرها من الجهات إلا في الحدود التي أجازها القانون .^٢

أما عن الأساس القانوني لسلطة تأديب شاغلي الوظائف العليا ، فبما أن العلاقة التي تربطهم بالدولة هي علاقة تنظيمية لأحية فإن القوانين واللوائح هي التي تحدد مركزهم وتحدد السلطات المختصة بالتأديب

وبطبيعة الحال فإن السلطات والمسؤوليات تتدرج مع الهرم الوظيفي فتتصاعد بذلك قدر السلطة كلما تصاعد الهرم إلى أعلى إلى أن نصل إلى أعلى المستويات الإدارية العليا التي تتعاضد سلطاتها التقديرية وقدراتها على إصدار القرارات حتى نصل إلى قمة الهرم^٤ . والسبب في تحديد السلطة التأديبية ما هو إلا سبب لبث الطمأنينة في نفس الموظف وكذلك الحرص على كفالة استقلاله وعدم تعرضه لعواصف الشهوات السياسية .

ان مشروعية هذه السلطة كأية سلطة تقديرية أخرى يجب ألا يشوب استعمالها غلو ، فالهدف من القانون التأديبي هو تأمين سير المرفق العام ولا يتحقق هذا التأمين إذا انطوى الجراء على مفارقة صارخة فالفسوة تؤدي إلى عدم تحمل شاغلي الوظائف العليا المسؤوليات خشية التعرض لقسوة هذه السلطات وكذلك التفريط والشفقة المغرقة في اللين تؤدي إلى ذات الأمر..... .

وتعددت صور السلطات التأديبية المختصة بمعاقبة شاغلي الوظائف الإدارية العليا من دولة إلى أخرى لكنها في جميع الأحوال لا تتجاوز عن ثلاثة أنواع من السلطات التأديبية في الأنظمة التأديبية وأن أغلب الدول تجمع بين صورتين أو أكثر من هذه الأنواع وسوف أسلك لدراستها في مسلكين أبين في الأول السلطة المختصة بمعاقبتهم في الأنظمة المختلفة وفي الثاني السلطة المختصة بمعاقبتهم في العراق . .

المطلب الأول :- السلطة المختصة بمعاقبة شاغلي الوظائف الإدارية العليا في الأنظمة المختلفة

وتكون السلطة المختصة بمعاقبة شاغلي الوظائف الإدارية العليا وهي ثلاثة أنظمة : النظام الإنضباطي الإداري ، أو الرئاسي ، والنظام الإنضباطي شبه القضائي ، والنظام القضائي .

^٢ . عثمان سلمان غيلان العبودي - شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل - دراسة تحليلية - تأصيلية - مقارنة في ضوء القانون والفقهاء والقضاء - ط٢ - ٢٠١٢ - ص ٢٤٩ . MarceiWaline - Revue de Droit Public et de la Science Politique - Analses de jurisprudence - Novembre - 1969 - page 1142

^٤ . عبد الغني بسيوني عبد الله - التنظيم الإداري - دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي - منشأة المعارف - ٢٠٠٤ - ص ٥٠ .

الفرع الأول :- النظام الانضباطي الإداري أو الرئاسي والسلطة الانضباطية الرئاسية

إن استخدام السلطة التأديبية بوساطة الجهة الرئاسية يعتبر أكثر الطرق اتفاقاً مع المنطق وأكثر استخداماً في الأصل وقد يتم توزيع هذه الاختصاصات على ضوء التوزيع التسلسلي الهرمي فقد يعطى الرؤساء المتسلسلون جزءاً من العقوبات فإذا ما اشتدت أو إذا ما كان من الواجب أن تُشدد العقوبة فعندئذ يمكن أن ترتفع في السلم الهرمي وفقاً للنظام المعمول به في كل دولة من الدول، على أن لا يقتصر ذلك على مجرد إيقاع العقوبة بل يتناول إجراءات التأديب فالرئيس الإداري وحده يمارس السلطة التأديبية ويمثل الخصم والحكم في آن واحد.

ومن صور هذا النظام إن تأخذ السلطة التأديبية الرئاسية قبل توقيع الجزاء رأي مجلس أو هيئة ولكن لا تلتزم السلطة المذكورة بهذا الرأي، ومن التشريعات ما يجعل رأي الهيئة أو المجلس ملزماً للسلطة الرئاسية وإن كان له حق تعديله لصالح الموظف^١.

ويرى أنصار هذا النظام أن السلطات الرئاسية أقدر الناس على الحكم على ما ارتكبه الموظف من حيث تكييفه، وتقدير خطورته، فهي لا تقوم على مجرد الإعتبارات القانونية بل أنها تُزن وتقيس المخالفة التأديبية على أساس تقاليد إدارية مستقرة، وتضع كذلك الجزاء المناسب لها. ولم يعد هنالك تعارض بين ممارسة الهيئات الرئاسية للسلطة الرئاسية، وبين منح الموظف ضمانات فعالة لمنع إساءة استعمال السلطة ففي كثير من الأحيان تحقق الرقابة القضائية اللاحقة على القرارات التأديبية هذه الغاية، ومن أهم الدول التي تأخذ بهذا النظام هي الدنمارك، وإسبانيا، والولايات المتحدة، والبرتغال، وانكلترا^٢.

الفرع الثاني :- النظام الانضباطي شبه القضائي

ويكون بتشكيل مجالس تأديبية غالبية أعضائها من رجال الإدارة مع وجود عنصر قضائي في تشكيلها وتصدر هذه المجالس قرارات نهائية فهي ليست للمشورة أو لإبداء الرأي، حيث تتولى اللجنة كل مستلزمات التأديب بما فيها توقيع العقوبة. فاللجنة هنا إدارية لكن طبيعة التأديب الموضوعية ذات مضمون قضائي كما

^٥د. خالد سماره الزعبي - القانون الإداري - مكتبة دار الثقافة - ١٩٩٨ - ص ٢٤٣ .

^٦د. عبد الوهاب البنداري - الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية - دار الفكر العربي - مصر - بدون سنة طبع - ص ٨٩. بو الشعير سعيد - بو الشعير سعيد - النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر - دراسة مقارنة - ديوان المطبوعات الجامعية - بلا سنة - ص ١١٣ د. ماجد راغب الحلو - القانون الإداري - المرجع السابق - ص ٣٢٦ وما بعدها .

^٧د. نبيل رسلان - الحوافز في قوانين العاملين الحوافز بالحكومة والقطاع العام - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧٨ - ص ٢٦٩ . د. عبد الوهاب البنداري - المرجع السابق - ص ٨٨ .

في فرنسا ، واطاليا ، وبلجيكا ، وهولندا^٨ . ويعتبر هذا النظام رئاسيا في جوهره إلا انه تطرأ عليه تغييرات لا تؤثر في هيكلته وإن كانت تغير ملامحه فهي تهدف في مجموعها إلى تحقيق ضمان للموظف العمومي .

وهي على ثلاث صور فإما أن تكون هيئات قضائية تلتزم الإدارة بأخذ رأيها قبل توقيع العقوبة التأديبية وان عدم قيام الإدارة بهذا الإجراء يجعل القرار الصادر باطلاً، أو هيئات قضائية تلتزم جهة الإدارة باحترام رأيها ويكون رأيها إلزاميا وليس استشاريا ويكون للإدارة تعديل مضمون الرأي لتخفيف العقوبة لا تشديدها كما في فرنسا، أو أنشاء هيئات يغلب عليها الطابع الإداري تختص بتوقيع العقوبة على الموظفين كما في الأردن^٩ .

الفرع الثالث :- النظام القضائي

ويتميز هذا النظام بإقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية، فالأصل انه يتطلب فضلا مطلقا بين السلطة الرئاسية التي توجه الإتهام وترفع الدعوى التأديبية وتتابعها، وبين الهيئة القضائية التي تختص بنظر الدعوى وتقدير الخطأ المنسوب إلى الموظف وإيقاع الجزاء الذي تراه متناسبا مع الوقائع الثابتة والحكم الذي تصدره الهيئة المذكورة يكون ملزما للجهة الإدارية ويوجد مثل هذا النظام في ألمانيا الاتحادية ، والنمسا ويوغسلافيا^{١٠} .

ويعتبر إعطاء التأديب لجهة قضائية وتخلي الإدارة عن هذا الحق آخر تطور في نظم تأديب الموظف العام والهدف من ذلك هو الحد من الإختصاصات التقديرية للهيئات الرئاسية في التأديب^{١١} .

وفي تقديري إن الرأي الراجح هو تطبيق المبدأ التنظيمي القائل بأنه حيث تكون السلطة يجب أن تكون المسؤولة ، فان سلطة مراقبة الموظفين ، والتحقيق معهم وتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم يجب أن تكون في يد الرئيس الإداري ، وان دور القضاء يكون في الرقابة على هذه السلطة ، والسهر على سلامة تطبيق القانون

.....

ولقد تباينت الدول في تحديد السلطة المختصة بإنضباط شاغل الوظيفة الإدارية العليا في حالة ارتكابه مخالفة ، ففي فرنسا التي تأخذ بالنظام المختلط في التأديب تكون السلطة المختصة بفرض العقوبة على شاغلي هذه الوظائف هي السلطة الرئاسية ، والمجالس الاستشارية ، حيث ان السلطة التأديبية تقلد إلى سلطة التعيين ذاتها حيث يملك الرئيس الإداري فرض عقوبة الإنذار أو اللوم بدون استشارة أية جهة ، أما الجزاءات الأشد من ذلك فيتعين استشارة اللجنة الإدارية المشتركة وتتعد هذه اللجنة في المسائل التأديبية ويكون انعقادها بمثابة مجلس تأديبي^{١٢} .

^٨ د. عبد الوهاب البنداري - المرجع السابق - ص ٨٩ بو الشعير سعيد - المرجع السابق - ص ١١٥

^٩ د. نبيل رسلان - الحوافز في قوانين العاملين - المرجع السابق - ص ٢٧٢ بو الشعير سعيد - المرجع

السابق - ص ١١٥ د. خالد سماره الزعبي - المرجع السابق - ص ٢٤٤

^{١٠} بو الشعير سعيد - المرجع السابق - ص ١١٣ د. عبد الوهاب البنداري - المرجع السابق - ص ٨٩ و ٩٠

^{١١} د. خالد سماره الزعبي - المرجع السابق - ص ٢٤٧

^{١٢} د. عبد القادر الشخيلي - المرجع السابق - ص ٨٤

أما بالنسبة لعقوبة الفصل فإنها من اختصاص مجلس الوزراء مع الأخذ بما استقر عليه العرف الدستوري في إتباع نظام التوقيع المجاور ، أي توقيع الوزير المختص على المرسوم الصادر من مجلس الوزراء على أساس الفصل يجري بناء على اقتراحه^{١٣}.

أما في ألمانيا الاتحادية فهي من اختصاص السلطة الرئاسية العليا إذ يكون اختصاصها فرض الجزاءات التأديبية الخفيفة أما ما عدا ذلك فتختص بتوقيعها المحاكم التأديبية بإحالة الموظف المتهم بوساطة النائب التأديبي الإتحادي إذا رأت إن ذنبه من الجسامة بحيث يلائمه جزاء لا تختص السلطة الرئاسية عموماً بحق توقيعه^{١٤}.

وفي بريطانيا فإن الوزير يعتبر أعلى سلطة مختصة بتوقيع العقوبات ومما جرى العمل عليه إن الرئيس المباشر له سلطة تأديبية في المخالفات العادية ، أما المخالفات الخطيرة فيجب رفعها إلى وكيل الوزارة الدائم وان للسلطات العليا حق التعقيب على قرارات الجزاءات التي توقع من قبل الرؤساء وبهذا يكون الوزير المختص وحده له الكلمة الأخيرة في هذا الشأن وإصدار مرسوم ملكي بها^{١٥}. فهي تتبع نظاماً رئاسياً بحثاً دون أخذ رأي هيئة قضائية أو شبه قضائية .

وفي لبنان حُدِّدت سلطتين لفرض العقوبة على شاغلي الوظائف الإدارية العليا هما :

- ١- الوزير أو هيئة التفتيش المركزي ، إذ لها صلاحية فرض عقوبتي التأنيب أو حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً ولغاية ستة أشهر بصورة مباشرة .
- ٢- الهيئة العليا للتأديب ، ويحق لها فرض أي عقوبة من التي نص عليها القانون بحق الموظف المحال عليها بمرسوم جمهوري أو بقرار من السلطة المختصة بالتعيين^{١٦}. ويلاحظ إن قراراتها تنفذ فوراً دون الحاجة إلى مرسوم عند فرضها على المذكورين^{١٧}.

أما في موريتانيا فإن السلطة التأديبية المختصة بتوقيع العقوبة على شاغلي الوظائف الإدارية العليا هي ذاتها سلطة التعيين ، وهذا استثناء من الأصل العام حيث إن السلطة الرئاسية لا تُوقِع العقوبة إلاّ بعد استشارة مجلس التأديب لغير شاغلي الوظائف الإدارية العليا وكذلك الأمر في المغرب^{١٨}. والجزائر حيث يكون قرار فرض العقوبة من قبل السلطة المختصة بالتعيين على المذكورين بقرار مسبب دون استشارة اللجنة متساوية

^{١٣} عامر إبراهيم احمد - المرجع السابق - ص ١١٤ .

^{١٤} ويقصد بالسلطة الرئاسية هي الوزير الإتحادي المختص . د. عبد القادر الشخلي - المرجع السابق - ص ٩١ .
د. محمد فؤاد مهنا - سياسة الوظائف العامة - المرجع السابق - ص ٥٣٠

^{١٥} د. علي جمعة محارب - التأديب الإداري في الوظيفة العامة - ط ١ - ٢٠٠٤ - مكتبة دار الثقافة - الأردن - ص ٢٦٥ و ٦٠٥ .

^{١٦} ربيع مفيد العضيبي ود. الأمير عزت الأيوبي - الوزير في النظام الرئاسي - منشورات الحلبي الحقوقية - ٢٠٠٣ - ص ١١٦ فوزي حبيش - المرجع السابق - ص ٢٦٧ وما بعدها . ويتألف مجلس التأديب الخاص بموظفي الفئة الأولى من رئيس هيئة مجلس الخدمة وقاضي من الفئة الثانية على الأقل تنتدبه وزارة العدل ومن رتبة الموظف المحال على مجلس التأديب ينتدبه رئيس مجلس الوزراء المادة (٢/٥٦) من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل

^{١٧} المادة (١/٦٠) من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل

^{١٨} محمد ولد المختار - النظام القانوني لتأديب الموظف العام في القانون الموريتاني - دراسة مقارنة - رسالة ماجستير - جامعة بغداد - ١٩٩٦ - ص ٥٨ و ٦٧

الأعضاء في العقوبات من الدرجة الأولى، والثانية، واستثناءً من الأصل، أمّا العقوبات الأخرى يتم فرضها بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة متساوية الأعضاء التي تعقد كمجلس تأديبي^{١٩}.

والسلطة المختصة في ليبيا هي المجلس التأديبي الأعلى والذي يختص بالنظر في المخالفات الإدارية التي يقوم بها شاغلو الوظائف الإدارية العليا أمّا بالنسبة إلى المخالفات المالية التي يقوم بها المذكورون فتكون السلطة المختصة هي المجلس التأديبي للمخالفات المالية^{٢٠}:

وفي تونس تُتخذ العقوبات من قبل الرئيس الإداري الأعلى بعد الاستماع إلى أقوال الموظف المتهم ودون توصية اللجنة التحقيقية (اللجان الإدارية المتناصفة)^{٢١} وبالتالي فأنها جعلت من شاغلي الوظائف الإدارية العليا في موقع واهن عن غيرهم من الموظفين . وفي اليمن تكون السلطة هي ذات السلطة المختصة بالتعيين بناء على اقتراح الوزير المختص استنادا إلى قرار مجلس التأديب الأعلى في حالة فرض العقوبة الشديدة ، أمّا العقوبات الخفيفة فتكون من قبل الوزير المختص فقط^{٢٢}، وفي البحرين يختص مجلس الوزراء بإحالة شاغلي الوظائف العليا إلى المساءلة التأديبية ، وتوقيع الجزاء التأديبي عليهم ، ويختص بتحديد الجهة المختصة بالتحقيق معهم بعد قيام السلطة المختصة بإخطار مجلس الوزراء بإرتكاب الموظف أفعالا تشكل مخالفة ، ويشكل المجلس لجنة تأديبية من بين أعضائه أو من يراه المجلس ملائما ، أو يقوم مجلس الوزراء بتحويل صلاحياته إلى السلطة المختصة بالجهة الحكومية التي ينتسب إليها الموظف^{٢٣}.

وفي الأردن يوقف عن العمل شاغل الوظيفة بقرار من رئيس الوزراء ويحال إلى التأديب أمام مجلس تأديبي يشكل برئاسة رئيس المحكمة الإدارية العليا وعضوين اثنين من موظفي الفئة العليا يعينهما مجلس الوزراء^{٢٤} أمّا السلطة التأديبية المختصة بفرض الجزاء التأديبي على شاغلي الوظائف الإدارية العليا في مصر فيتوزع الاختصاص بين السلطات الآتية :-

- ١- السلطة الرئاسية والمتمثلة بالوزير ، أو المحافظ ، أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة حسب الأحوال بتوقيع عقوبتي التنبيه واللوم^{٢٥}.
- ٢- المحاكم التأديبية :- وهي محاكم مشكّلة تماما من العناصر القضائية وتستطيع توقيع أي جزاء تأديبي من الجزاءات المقررة في القانون^{٢٦}.

^{١٩} المادة ١٦٥ من القانون الاساسي للوظيفة العمومية رقم ٠٦-٠٣ لسنة ٢٠٠٦

^{٢٠} إما غير المذكورين أعلاه فان السلطة المختصة هي السلطة الرئاسية ومجلس التأديب العام كل في حدود اختصاصاته . حسين حموده المهدي - المرجع السابق - ص ٣٨٥ وما بعدها

^{٢١} إما لغير شاغلي الوظائف الإدارية فيمارس الرئيس الإداري الأعلى اختصاصه بناء على توصية اللجان التحقيقية التي توصي بفرض العقوبة المناسبة . د. عثمان سلمان غيلان - شرح - قانون انضباط - المرجع السابق - ص ٢٥٨

^{٢٢} د. عثمان سلمان غيلان - شرح قانون انضباط - المرجع السابق - ص ٢٦٠

^{٢٣} د. عثمان سلمان غيلان - شرح قانون انضباط - المرجع السابق - ص ٢٦٠ .

^{٢٤} استنادا إلى المادة (٥٥ و ٤٣) من قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ وعامر إبراهيم أحمد - المرجع السابق - ص ١٢٩ . إما غير المذكورين من الموظفين فيكون اختصاص إيقاع العقوبة من قبل المدير المباشر والأمين العام والوزير بناء على تنسيب الأمين العام د. خالد سماره الزعبي - المرجع السابق - ص ٢٤٥

^{٢٥} د. عمر حلمي فهمي وخالد عبد الحليم زكي - المرجع السابق - ص ٢١١ .

وفي الكويت السلطة المختصة بتأديب شاغلي الوظائف الإدارية العليا هي جهتان الأولى : الوزير في حالة فرض عقوبة التنبيه، أما عقوبتي اللوم والفصل من الخدمة فتكون من اختصاص مجلس الخدمة الذي يكون كهيئة تأديبية يحال إليها بقرار من الوزير المختص^{٢٧}.

المطلب الثاني :- السلطة المختصة بمعاقبة شاغلي الوظائف الإدارية العليا في العراق

حددت الجهات المختصة بفرض العقوبات الانضباطية على شاغل الوظيفة الإدارية العليا في العراق حسب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل^{٢٨} وهي :

أولاً :- الوزير:- خول قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل الوزير فرض عقوبة لفت النظر ، أو الإنذار ، أو قطع الراتب ، على الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق وهو مخير إما بتشكيل لجنة تحقيقيه من رئيس ، وعضوين من ذوي الخبرة ، على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية في القانون أو فرض تلك العقوبات بعد استجواب الموظف . إما إذا ظهر للوزير إن الموظف بدرجة مدير عام فما فوق قد ارتكب فعلاً يستدعي عقوبة أشد مما هو مخول به فعليه أن يتم التحقيق عن طريق لجنة تحقيقيه ومن ثم قيام الوزير بعد المصادقة على محضر اللجنة بعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون^{٢٩}.

وقد بيّن مجلس الانضباط العام في إحدى قراراته انه في حالة قيام الوزير بعرض العقوبة على مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية من أجل المصادقة عليها فانه يعتبر بمثابة عقوبة مفروضة من مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية ، تحسب الجهة التي قامت بالمصادقة .

فقد يرى الوزير أن يتصرف بنفسه في نتيجة التحقيق وذلك بأن يوقع العقوبة التي يراها ملائمة أو يحتفظ بالتحقيق إذا لم يجد فيه موجبا لتوقيع العقوبة ، وهذا يتسق وماله من سلطة رئاسية ، وإشراف شامل على جميع العاملين بالوزارة ، حيث تعتبر هذه السلطة مبدئيه للوزير ويكون قراره نهائيا واجب النفاذ دون الحاجة إلى إذن أو تفويض بالنسبة للعقوبات الثلاث الأولى^{٣٠}.

^{٢٦} وهي محاكم مشكلة تماما من العناصر القضائية ومقرها في القاهرة وألاسكندرية إما بالنسبة لغير شاغلي الوظائف الإدارية أيضا تخصص لهم محاكم تأديبية خاصة بهم د. عمر حلمي فهمي وخالد عبد الحليم زكي - المرجع السابق - ص ٢١١ وما بعدها .

^{٢٧} اما غير المذكورين أعلاه فتكون السلطة المختصة هي الوزير ووكيل الوزارة استنادا إلى المواد (٦٠) و (٦٣ و ٦١) المادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل

^{٢٨} إن السلطة المختصة بفرض العقوبة على شاغلي الوظائف الإدارية العليا في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ هي الوزير او لجان الانضباط أو مجلس الانضباط العام أو مجلس الوزراء ولكن مع التفريق بنوع العقوبة فالعقوبات الانضباطية (الإنذار - قطع الراتب - التوبيخ) تكون من اختصاص السلطة الرئاسية إما العقوبات التأديبية (إنقاص الراتب - تنزيل الدرجة - الفصل - العزل) من اختصاص اللجان أو المجلس د. يوسف الياص - المرجع السابق - ص ٢١٨ د. مصطفى كامل - المرجع السابق - ص ١٦٤ .

^{٢٩} المادة (١٢) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل عامر إبراهيم احمد أشمري - العقوبات الوظيفية - منشورات زين الحقوقية - ٢٠٠٩ - ص ١٤٩

^{٣٠} د. خالد محمد مصطفى - المرجع السابق - ص ٢٦١ .

^{٣١} د. عبد الوهاب البنداري - المرجع السابق - ص ١٣٠ وما بعدها د. رياض عبد عيسى الزهيري - المرجع السابق - ص ٣٦٥ .

ثانياً:- رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ٢٢ يعد وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل بحكم الوزير المختص ، فقد بين بأنه ((وزيراً لأغراض هذا القانون)) كأمينه بغداد مثلاً..... كذلك يعتبر رئيس الهيئة المستقلة كرئيس ديوان الرقابة المالية ، ورئيس هيئة النزاهة ، ورئيس المفوضية العليا للانتخابات ، وغيرها بمرتبة الوزير . وقد حوله القانون فرض العقوبات (لفت النظر والإنذار وقطع الراتب) بعد الاستجواب أو التحقيق فإذا ما أراد فرض غيرها من العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من القانون فعليه أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الإقتراح بفرض العقوبة المناسبة للمخالفة المرتكبة ٢٤

ثالثاً :- رئيس الجمهورية:- نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل بأن لرئيس الجمهورية أو مَنْ يخوله الرئيس فرض أيّاً من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون على الموظفين التابعين له . وبشكل مطلق سواء كانوا شاغلي وظائف إدارية عليا او دونها .

رابعاً :- مجلس الوزراء ٢٥ حيث تم تخويله نوعين من السلطات ، فالأولى تكون مطلقة بفرض أي من العقوبات المنصوص عليها في القانون على الموظفين التابعين له إدارياً حيث انه يعد وزيراً لهم ٣٦. أمّا سلطته الثانية مقيدة بفرض العقوبات على شاغلي الوظائف العليا وذلك بوجوب كونها مقترحة من الوزير بناء على توصية من اللجنة المصادق عليها من الوزير المختص بالنسبة لعقوبة (إنقاص الراتب ، وتنزيل الدرجة ، والتوبيخ ، والعزل ، والفصل) – باستثناء موظفي الرئاسة حيث يكون لرئيس الجمهورية فرض ما يشاء من العقوبات وفقاً لسلطته التقديرية مع مراعاة إجراء التحقيق الإداري ٣٧.

وان مجلس الوزراء ليس سلطة تأديبية إذ لم يخوله القانون هذه السلطة وان كان مهيمناً على مصالح الدولة فان هذا لا يمنحه اختصاصاً بالتأديب فلا اختصاص إلاً بنص . وإن كانت هذه الجهات السابقة هي

٣٢ ان القضاء العراقي متذبذب في اعتبار رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بمنصب وزير وبالتالي له حق فرض العقوبات الانضباطية فقد قضى قرار مجلس الانضباط العام في القرار ٢٣٠ /٩٤ في ٤٥ لسنة ١٩٩٤ نص على انه لا يملك الصلاحيات التأديبية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وفي رأي آخر للمجلس بأنه يملك هذه الصلاحية بقراره المرقم ٦٠٦/٩٦ في ١١/١/١٩٩٦ وهذا هو الرأي الصائب د. خالد محمد مصطفى المولى – السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام – دراسة مقارنة – دار الكتب القانونية – ٢٠١٢ – ص ٢٥٥ .

٣٣ المادة (١/أولاً) من القانون أعلاه

٣٤ المادة (١٢) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

٣٥ وفي تقديرنا انه في العراق تزداد هيمنة مجلس الوزراء في فرض العقوبات على شاغلي الوظائف العليا بدلاً من رئيس الجمهورية وذلك لان النظام السياسي كان رئاسياً أما الآن فهو نظام برلماني والذي يكون فيه مجلس الوزراء هو حجر الزاوية ويكون هو المهيم على مصالح الدولة فالبعض من الفقهاء يسمون الحكومة البرلمانية بحكومة الوزارة د. سليمان محمد الطماوي – الوجيز في نظام الحكم والإدارة – ط ١ – ١٩٦٣ – دار الفكر العربي – مصر – ص ٢١٨ .

٣٦ المادة (/ ثانياً / ١٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل . وفي قانون انضباط ٤١ لسنة ١٩٢٩ الملغى فبالرغم من ان من صلاحيات مجلس الانضباط العام فرض جميع العقوبات على شاغلي الوظائف الإدارية العليا فانه في حالة كانت العقوبة العزل فيجب على الوزير المختص رفع ملف القضية إلى مجلس الوزراء من أجل المصادقة عليها وإصدار مرسوم ملكي بذلك واذا لم يوافق يعيد الملف للمجلس د. علي جمعة محارب – المرجع السابق - ص ٣٩٧

٣٧ د. عثمان سلمان غيلان – شرح قانون انضباط - المرجع السابق – ص ٢٥٦ .

المخولة قانونا بمساءلة كبار موظفي الدولة في حالة مخالفتهم القوانين والقرارات النافذة إلا أنه إذا نشأت عن تلك المخالفات جريمة فيقتضي إحالة أي منهم على المحاكم المختصة^{٣٨}.

وهكذا فإن السلطة التأديبية المختصة بفرض العقوبات على الموظفين هي سلطات إدارية رئاسية مما يؤكد أن النظام التأديبي المعتمد في العراق هو النظام الرئاسي ، على الرغم من تحديد تلك السلطات ببعض القيود الواردة في المادتين (١٣ و ١٥) من القانون^{٣٩}.

وهذا هو الأمر الغالب في الدول حيث تمنح غالبية الدول للرئيس الإداري المباشر وحيث إن كل إنسان توضع بيده السلطة قد يميل إلى إساءة استعمالها إما لعداوة شخصية ، أو إتباعا لسياسة حزبية ، أو غير ذلك من أهواء النفس لذلك نجد هذه الضمانات تقي من إسراف الرؤساء في استعمال اختصاصاتهم بان لا يكون له إلا سلطة توقيع الجزاءات البسيطة أما الشديدة منها فيكون اختصاص توقيعها للمجالس التأديبية^{٤٠}.

ويرى الفقهاء عدم تفويض صلاحية فرض العقوبة نظراً لأهميتها . وفي العراق فإنه لا يخول أحد بفرضها حيث انه يعتبر من النظام العام والصلاحيات الشخصية للسلطة الانضباطية التي حددها القانون للوزير وللمجلس الوزراء ، حصراً (كما في تقديم مقترح من الوزير إلى مجلس الوزراء بفرض عقوبة العزل) ما لم ينص القانون على جواز ذلك^{٤١}. أما عن الأثر المترتب على صدور القرار من الجهة غير المختصة هو الإلغاء لأنه جاء مخالفاً للقانون مصاباً بعيب الإختصاص خصوصاً وان قواعد الإختصاص من النظام العام^{٤٢}.

والسؤال الذي يمكن أن يُثار هنا في حالة فرض أكثر من عقوبة على شاغل الوظيفة الإدارية العليا وفي نفس القضية من سلطتين مختصتين بفرض العقوبة نحو فرض عقوبة من الوزير المختص ، وفرض عقوبة ثانية من رئيس الوزراء فإنه بتقديري يعتد بالعقوبة الأولى (الوزير في هذه الفرضية) ولكن يشترط أن

^{٣٨} قرار مجلس شوري الدولة رقم (٢٠٠٤/١٤) بتاريخ (٢٠٠٤ /٧/٢٠) منشور مجموعة قرارات مجلس شوري الدولة – المرجع السابق – ص ٧٦ .

^{٣٩} ونلاحظ ان المشرع العراقي قد خول سلطة فرض العقوبات التأديبية للموظف العام الى كل من أمين سر مجلس قيادة الثورة ورئيس ديوان رئاسة الجمهورية ورئيس الجمهورية ومجلس قيادة الثورة (المنحل) خارج إطار القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وكذلك إضافة عقوبة الإحالة الى التقاعد التي لم ينص عليها القانون المذكور أيضا عامر= إبراهيم احمد أشمري – المرجع السابق – ص ١٤٩ و ص ١٥٢ إما بالنسبة لغير شاغلي الوظائف المذكورة فإن السلطة المختصة هي الرئاسة ومجلس الوزراء والوزير ورئيس الدائرة او الموظف المخول فرض العقوبة المادة(١٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل^{٤٠} . د. مصطفى كامل – المرجع السابق – ص ١٥٠ .

^{٤١} وهذا ما سار عليه كلا من القانون الفرنسي ، والمصري ، والأردني ، أما بالنسبة للمملكة المتحدة فقد استقر القضاء فيها على إمكانية قيام الوكيل بممارسة الصلاحيات المقررة للوزير كافة ومنها الانضباطية . د. عيد قريطم – التفويض في الاختصاصات الإدارية – دراسة مقارنة – منشورات الحلبي الحقوقية – لبنان – ٢٠١١ ص ٤٠ .

^{٤٢} ومما يلاحظ ان مجلس الانضباط العام سابقاً قام بتخفيض عقوبة في حالة تجاوز الاختصاص ولم يصدر أمراً بالإلغاء ففي قرار مجلس شوري الدولة رقم ٣١٩ / ٢٠٠٦ في ١٧ / ٨ / ٢٠٠٦ أقر تخفيض عقوبة التوبيخ التي فرضت على المدير العام مع العلم انه كان الأجدر بالمجلس القيام بإلغائها لأن صلاحيات الوزير بالنسبة لشاغلي الوظائف الإدارية العليا هي لفت النظر ، والإنذار ، وقطع الراتب حسب المادة (١٢) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل والتوبيخ ليس من ضمنها وهذا قرر معيب من حيث الاختصاص . د. غازي فيصل مهدي- تعليقات على أحكام القضاء الإداري في العراق – المرجع السابق – ص ٣٦ وما بعدها .

تكون صادرة في حدود اختصاصه وذلك لأنه بالرجوع إلى القواعد العامة في التأديب بأنه لا يجوز فرض أكثر من عقوبة على نفس الموظف وذات المخالفة التأديبية .

المبحث الثاني :- العقوبات التي يجوز فرضها على شاغلي الوظائف الإدارية العليا

لم يضع المشرع في العادة تعريفاً محدداً للعقوبات الانضباطية و لم يورد في ذات الوقت الأفعال المكونة لها على سبيل الحصر^{٤٣}؛ ولكن الفقه أورد عدداً من التعاريف للعقوبات الانضباطية ومنها ((العقوبة المهنية التي توقع على من أخل بواجبه الوظيفي أو خرج عن مقتضيات الوظيفة ، ومس كرامتها ، أو هي وسائل الإصلاح والتقويم في مجال الوظيفة العامة فهي ضمان وأداة في يد الحكومة تستخدمها لتحقيق حسن سير العمل وانتظامه في المرافق العامة))^{٤٤}؛

يتفاوت الجزاء باتجاه التصاعد كماً ونوعاً بحيث تكون الجزاءات في وضع هرمي فيكون في القاعدة الجزاء الأخف ، ثم يليه في الشدة جزاء آخر ، وهكذا إلى إن نصل إلى قمة الهرم الجزائي وهو جزاء العزل

٤٥ .

ومن الواضح إن تعدد الجزاءات التأديبية يحقق الهدف من النظام التأديبي برمته لأنه يسمح للسلطة التأديبية باختيار الجزاء المناسب مع الفعل الذي وقع دون الحاجة للحكم بفصله غير أن بعض الفقهاء ذهب إلى أن الأمر يختلف بالنسبة لكبار الموظفين فإن بقاءهم في وظائفهم رهن بتوفر الثقة في حسن اضطلاعهم بمسؤولياتهم وتوقيع أي جزاء يمس مركزهم الوظيفي كفيل بمحو هذه الثقة فضلاً عن ان الحكم عليهم بإنزال الدرجة أو الوظيفة أو أي جزاء آخر من الجزاءات له ذات الأثر المادي (الجزاءات الوسطى) يفقدهم كل رغبة في العمل ويجعل منهم مجرد عبء على الدولة ولهذا فإن الجزاءات بالنسبة لهم يجب أن تكون محدودة العدد إلى أكبر حد متصور وتقتصر على الجزاءات الأدبية أو المعنوية التي لا تؤثر على مركزهم المادي مضافاً لهذا جزاء مادي واحد هو الفصل من الخدمة.

^{٤٣} ومن أهم واجبات شاغلي الوظائف الإدارية العليا هي طاعة الرؤساء حيث يختلف واجب الطاعة حسب مكانة الموظف في الهرم الإداري فالاستشارة تكون في المستويات الوظيفية العليا ترتدي طابع التمهيد قبل اتخاذ القرار فالحقيقة دائماً وليدة اختلاف الرأي لا يجلوها إلا قرع الحجة بالحجة إما بالنسبة للمستويات السفلى فالمناقشة بين الرئيس والمؤوس لا تكون مقبولة.... وكذلك عدم قبول الهدايا حيث انه تعتبر خيانة ، وسبب لضياع الهيبة والالتزام بمقتضيات الهيبة وحسن المظهر فهي تعد من مستلزمات الحفاظ على كرامة الوظيفة فترتفع به ذكراً ويعلو بها قدراً. ومن الواجبات ذات الطابع الأخلاقي (السكر العلني) المثبت بقرار قضائي ويلاحظ ان المشرع الموريتاني أعطى السلطة التأديبية الحق في عزل الوكلاء ومن يمثّلوهم في الدرجة في حالة ارتكاب احد الأفعال المحددة في حين جعل دورها بالنسبة لكبار الموظفين بمجرد الإحالة الى النيابة العامة ولا نرى مبرراً للتمييز بينهم . محمد ولد المختار - المرجع السابق - ص ٨٠ د. حسن محمد عواضه - السلطة الرئاسية - المرجع السابق - ص ١١٨ وما بعدها محمد باهي ابو يونس - المرجع السابق - ص ٣٠١ و ٣٠٤

^{٤٤} د. عثمان سلمان غيلان - النظام الانضباطي للقضاة والمدعين العاميين في التشريع المقارن - منشورات الحلبي الحقوقية - لبنان - ط ٢٠١٥ - ص ١٩١ .

^{٤٥} وقد تنوعت تصنيفات الجزاءات فمنهم من صنفها على اختلاف رتبة أو فئة الموظف في سلم الوظائف فإذا كان شاغل وظيفة إدارية عليا يختلف الجزاءات التي تفرض على غيرهم من شاغلي الوظائف كذلك حتى لفظ الجزاء يختلف من فئة إلى أخرى وان كانت تتشابه في الأثر وما ذلك إلا محاباة لكبار الموظفين حتى بجزائهم الخاص د. عبد القادر الشخيلي - المرجع السابق - ص ٣٥١

^{٤٦} د. محمد فؤاد مهنا - سياسة الوظائف العامة - المرجع السابق - ص ٥٢٢ وما بعدها وقد أيد مجلس الدولة المصري هذا الرأي وبين ان الحكمة من هذا التفريق هو رعاية شاغلي الوظائف الادارية العليا والحفاظ على

وفي حالة ارتكاب المذكورين ذنباً يستحق عقوبة تتجاوز الأثر المعنوي لهم مثل اللوم، والتنبيه، ولكنها في ذات الوقت أخف من أن تفرض عليه عقوبة العزل فلا يكون أمام السلطة التأديبية إلا الخيار بين أمرين إما التجاوز عن جسامه المخالفة، والاكتفاء بتوجيه اللوم له إذا كان ماضيه في الخدمة والأمل في مستقبله يوصيان بذلك وإما تشديد العقاب والوصول به إلى الفصل من الخدمة بإعتبارا إن مكانة الموظف تزيد من جسامه خطئه فيصبح غير صالح للبقاء في منصبه القيادي.^{٤٧}

ولكن الأخذ بهذا الرأي يؤدي إلى إفلات شاغلي الوظائف الإدارية العليا من العقاب، بينما تمتد طائلة العقاب إلى صغار الموظفين، في حين إن حسن الإدارة يستوجب أن يكون الكبير قدوة للصغير وأن يشدد عليه العقاب نظراً لمركزه.^{٤٨} هذا من جهة، ومن جهة أخرى قد يؤدي التشدد في فرض العقوبة على المذكورين إلى مس اعتبارهم في نظر المرؤوسين مما يعوقهم عن أداء دورهم كسلطة رئاسية على الوجه المناسب.^{٤٩}

ولكن الرأي الغالب في الفقه والتشريع انه لا توجد تفرقة في أنواع العقوبات التي تفرض على شاغلي الوظائف الإدارية العليا أو غيرها من الوظائف الأخرى لأنها تؤدي إلى تقنين ظاهرة التطبيقية في مجتمع الموظفين وإخلالاً بمبدأ المساواة أمام القانون حيث إن الجزاء الذي يفرض على شاغل الوظيفة شخصي النطاق والذي يعاقب هو العنصر البشري الذي في الوظيفة العامة وليس الوظيفة ذاتها وبالتالي أن أي إهانة للوظائف الإدارية العليا غير واردة فالموظف يجب أن يحافظ على كرامة المنصب ويزداد حرصاً على وظيفته العليا والمخالفة هي مخالفة من أي موظف فتوزن بميزان القانون التأديبي وبالتالي يتم الفصل بين الوظيفة وشخص الموظف.^{٥٠}

وفي تقديري إن السبب الرئيس لقيام التفريق بين شاغلي الوظائف الإدارية العليا وغيرهم من الموظفين هو نوع من المخالفة التأديبية حيث أنها قد تقبل من موظف في وظيفة معينة مخالفة ما، ولكنها لا تقبل في وظيفة أخرى، هذا من جانب ومن جانب آخر نلاحظ إن القوانين بصورة عامة ميزت بين الوظائف ذات الطبيعة الإستثنائية مثل وظيفة السفراء، والمعلمين، والأساتذة، وبالتالي كان شاغلو الوظائف الإدارية العليا أولى من أن لا تقبل منهم مخالفات، ذات طبيعة حددها العرف الإداري لأن وظائفهم تكون ذات طبيعة متميزة ونتيجة لذلك يجب التشدد عند ارتكاب المذكورين مخالفات انضباطية وذلك لأن موقعهم هو قمة الهرم الوظيفي .

كرامة وظائفهم الخاصة والرئيس ، د. عبد القادر الشخيلي - المرجع السابق - ص ٣٥٥ د. سامي جمال الدين - الإدارة العامة - المرجع السابق - ص ١٦٣ .

^{٤٧} د. ماجد راغب الحلو - القانون الإداري - المرجع السابق - ص ٣٢٢ وما بعدها د. سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري - المرجع السابق - ص ٣٥٤ .

^{٤٨} د. علي جمعة محارب - المرجع السابق - ص ٢٩٨ .

^{٤٩} د. سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري - المرجع السابق - ص ٣٥٣ وما بعدها .

^{٥٠} د. عبد القادر الشخيلي - المرجع السابق - ص ٣٥٦ ومحمد ولد المختار - المرجع السابق - ص ٦٥ وما بعدها د. سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري - المرجع السابق - ص ٣٥٢ د. سامي جمال الدين -

الإدارة العامة - المرجع السابق - ص ٢٠٦ .

وإذا ما دققنا النظر في الأنظمة التأديبية المختلفة نلاحظ أنها جميعا تنص على عقوبات معينة ومحددة بحيث لا تترك للسلطة المختصة بتوقيع عقوبة غير المنصوص عليها صراحة^{٥١}. ولكن هذا لا يُغني أن تصنف الجزاءات التي تفرض على شاغلي الوظائف الإدارية العليا هذه تصنيفات^{٥٢}. وأنا بدورنا سوف نقسم دراسة أنواع العقوبات على مطلبين أُبين في الأول العقوبات التي لا تقطع العلاقة الوظيفية، وفي المطلب الثاني العقوبات المنهية للعلاقة الوظيفية.

المطلب الأول :- العقوبات التي يجوز فرضها على شاغل الوظيفة الإدارية العليا التي لا تقطع العلاقة الوظيفية

تتنوع العقوبات الانضباطية التي تفرض على شاغلي الوظائف الإدارية العليا والتي قد تؤثر على المركز المالي والأدبي للموظف أو أحدهما ولكنها لا تقطع الرابطة لمدة طويلة نسبية أو تقطعها بصورة نهائية، وفي بعض الدول لا تنص القوانين سوى على عقوبات لا تقطع العلاقة الانضباطية كما في المشرع الموريتاني حيث لم ينص على عقوبات مُنهية للعلاقة الوظيفية بالنسبة لشاغلي الوظائف الإدارية العليا حيث ان العقوبات التي تفرض على المذكورين هي الإنذار، والتوبيخ، والطرده لمدة لا تزيد على (٣٠) يوما، والغالب ان توجه لهم عقوبة التوبيخ إعمالا للإعتبارات الإنسانية وبذلك يكون هذا الأمر على حساب الفاعلية الإدارية ومنافيا للعدالة^{٥٣}.

وفي مصر، والكويت، تفرض عقوبتين على شاغل الوظيفة العليا لا تنهي العلاقة الوظيفية وهي عقوبة التنبيه التي تكون عبارة عن لفت نظر لشاغل الوظيفة العليا إذا ما صدر عنه مخالفة^{٥٤}، والثانية هي اللوم ويقصد بها استنكار السلوك الذي قام به المذكورون فهو أشد عقوبة من التنبيه فهو إجراء مهين يحمل نوعا من التحقير والتشهير، ولا يسمح بفرضه إلا مرة واحدة وذلك بسبب ما ينطوي عليه من جسامة وتأثير^{٥٥}، وهي عقوبات أدبية ليس لها أثر مادي وهي وإن كانت أخف العقوبات وطأة إلا أنها تعد شديدة الوطأة على شاغلي الوظائف الإدارية العليا في حين أنها ليست ذات الأثر على غيرهم من الموظفين^{٥٦}.

وفي الأردن فإن العقوبات التي يمكن فرضها على المذكورين هي : التنبيه، والإنذار، والحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يتجاوز النصف، وتأخير الزيادة السنوية لمدة لا تزيد على سنة واحدة، وتخفيض العلاوات كليا، أو جزئيا لمدة لا تزيد على سنة واحدة، وتنزيل الراتب، وتنزيل الدرجة^{٥٧}. وفي

^{٥١} إيطاليا والسويد والبيرو ٤ عقوبات، النمسا ويوغسلافيا ٥ عقوبات، الهند والنرويج ٦ عقوبات، لوكسمبرغ وبولونيا ٧ عقوبات، ألمانيا الاتحادية وغانا ٩، بلجيكا وفرنسا ١٠ عقوبات. بو شعير سعيد - المرجع السابق - ص ١٠١.

^{٥٢} وكذلك تقسم الى الجزاءات التي تفرض أثناء الخدمة والجزاءات التي تفرض بعد تركها وكذلك التصنيف الثنائي الذي يميز العقوبات الأدبية عن العقوبات التي تمس الوظيفة ويوجد أيضا التقسيم الثلاثي

^{٥٣} اما عقوبة غير شاغلي الوظائف الإدارية العليا فتأخير تقدم الرتبة لسنة والشطب من جدول تقدم الدرجة وتخفيض الرتبة وتخفيض الدرجة والطرده المؤقت لمدة ثلاثة أشهر والنقل التلقائي والإحالة على التقاعد والعزل مع أو دون الحق في المعاش. محمد ولد المختار - المرجع السابق - ص ٥٧ و ٦٦.

^{٥٤} د. محمود سلامة - المرجع السابق - ص ٢١٤.

^{٥٥} د. علي جمعة محارب - المرجع السابق - ص ٢٩٩.

^{٥٦} د. سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري - المرجع السابق - ص ٣٥٣. المادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل

^{٥٧} د. خالد سماره الزعبي - المرجع السابق - ص ٢٣٩.

ليبيا تكون العقوبات التي يجوز فرضها من قبل مجلس التأديب والمجلس التأديبي للمخالفات المالية هي: اللوم، والإنذار وتأجيل العلاوة، أو الحرمان منها، والوقف عن العمل، والخصم من المرتب بمدد مختلفة مع الراتب التقاعدي، أو بدونه^{٥٨}.

وفي لبنان فإن العقوبات التي تفرض على شاغلي وظائف الفئة الأولى درجتان: الأولى هي التأنيب، وحسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر، وتأخير التدرج لمدة ستة أشهر، أما الدرجة الثانية فهي تأخير التدرج لمدة ثلاثين شهراً على الأكثر، والتوقف عن العمل بدون راتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر، وإنزال درجة واحدة أو أكثر ضمن الرتبة نفسها وإنزال الدرجة^{٥٩}. وفي الجزائر فإن العقوبات التأديبية تصنف حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات وتتضمن عشر عقوبات والتي لا تقطع بها الرابطة الوظيفية تكون: التنبيه والإنذار الكتابي، والتوبيخ، والتوقف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام، والشطب من قائمة التأهيل والتوقف عن العمل لمدة أربعة أيام ولغاية ثمانية أيام^{٦٠}.

أما القانون الفرنسي بين إن العقوبات هي: التنبيه، واللموم، أو التأنيب، والشطب من جدول الترفيع، والنقل الإجمالي، وتخفيض الرتبة، وتأخير التدرج، والحسم من الإقدمية بالرتبة^{٦١} ومن العقوبات التي يجوز فرضها على المذكورين في النظام البريطاني هي: الإنذار، والتوبيخ، والنقل إلى وظيفة أدنى، والوقف عن العمل، وتأجيل العلاوة السنوية، والحرمان من العلاوة، والوقف عن العمل بدون اجر، وتخفيض الدرجة، ووقف صرف المرتب^{٦٢}. وفي ألمانيا الاتحادية تفرض على المذكورين عقوبة اللوم، والغرامة، وتخفيض الراتب، والنقل إلى وظيفة ضمن الكادر ذاته بمرتبة أقل^{٦٣}. وفي سويسرا اللوم، أو التأنيب، والغرامة إلى حد مئة فرنك سويسري، وقطع التسهيلات المتعلقة بوسائل النقل، والوقف المؤقت عن العمل مع حسم الراتب، أو وقفه و النقل التأديبي وإنزال الرتبة مع بقاء الراتب أو تخفيضه والحرمان من الزيادات الدورية أو تخفيضها^{٦٤}.

أما مشرعنا العراقي فقد أخذ بمبدأ شرعية العقوبات التأديبية فأورد حصراً للعقوبات التي يجوز فرضها على الموظف شاغل الوظيفة الإدارية العليا وهي^{٦٥}:

أولاً :- لفت النظر :- وهي أخف العقوبات التي تفرض على شاغلي الوظيفة وتتضمن توجيهاً له لتحسين سلوكه الوظيفي وتتمثل بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيهه بتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذا الجزاء تأخير الترفيع لمدة ثلاثة أشهر^{٦٦}.

^{٥٨} حسين حموده المهدي - المرجع السابق - ص ٤٢٢ وما بعدها

^{٥٩} المادة (٥٥) من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل

^{٦٠} المادة ١٦٣ من القانون الأساسي للوظيفة العمومية رقم ٠٦-٠٣ لسنة ٢٠٠٦ أما سابقاً فلم تفرض عقوبات غير منهيّة للعلاقة الوظيفية. أما باقي الموظفين فتكون العقوبات هي: الحذف من قائمة الترقية، والتنزيل من الدرجة والنقل، وتخفيض السلم، والعزل مع أو بدون المعاش. د. محمد انس قاسم - المرجع السابق - ص ١٣٥

^{٦١} د. حسن محمد عواضه - السلطة الرئاسية - المرجع السابق - ص ٨٣

^{٦٢} د. علي جمعة محارب - المرجع السابق - ص ٢٦٧ أما العقوبات المنهيّة للعلاقة الوظيفية هي الفصل فقط

^{٦٣} د. عبد القادر الشخيلي - المرجع السابق - ص ٣٥٨

^{٦٤} حسن الحلبي - المرجع السابق - ص ٣٠٦ .

^{٦٥} المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل

^{٦٦} المادة (٨/١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل

ثانياً :- الإنذار :- وهي ثاني العقوبات ويجب أن تكون مسببة ومكتوبة وتتضمن تحذيراً للموظف من الإخلال بواجباته مستقبلاً ويترتب على فرضها تأخير الترفيع لمدة ستة أشهر^{٦٧} ومما يلاحظ إن القانون لم يبين عدد المرات التي يحق للسلطة التأديبية فيها فرض عقوبة الإنذار على المذكورين ولكن من مسلمات الأمور انه في حالة ارتكاب المخالفة التأديبية ذاتها أو أشد منها لأكثر من مرة سوف يؤدي الأمر إلى فرض عقوبة غير الإنذار .

ثالثاً :- قطع الراتب :- ويكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز عشرة أيام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبتها الموظف ويترتب عليها تأخير الترفيع لمدة خمسة أشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام ، أما إذا عوقب الموظف بعقوبة قطع الراتب لمدة تتجاوز الخمسة أيام فإن ترفيعه يتأخر بمقدار شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب^{٦٨} .

وتكون في ألمانيا الاتحادية لمدة شهر وذهب الرأي الغالب ان نسبتها عالية^{٦٩} وفي موريتانيا يتم فرض عقوبة الطرد لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً ، والأثر الذي يترتب عليها وهو قطع راتب شاغل الوظيفة الإدارية العليا بقدر مدة الطرد وفي لبنان لمدة (١٥) يوماً^{٧٠} .

ونحن بدورنا نضم رأينا إلى آراء الفقهاء التي تنادي بإلغاء جميع العقوبات التي تؤدي إلى قطع جزء من الراتب كما فعل المشرع الفرنسي وذلك أمر تستدعيه العدالة ويجرد العقوبة من شخصيتها لأنها تمس أسرة الموظف^{٧١} .

رابعاً :- التوبيخ :- إن المدلول اللفظي لهذا الجزاء هو اللوم وكإصطلاح هو جزاء غامض ، ويقصد به هو توجيه عبارات ناقدة لكن من غير المنطق أن يوجه لموظف مذنب كلمة توبيخ على أساس أنها جزاء يترتب عليه القانون أثراً تبعية فالسلطة التأديبية هي سلطة جزئية ، وليست سلطة وعظية^{٧٢} ولهذا نقترح أن يتم تغيير هذا المصطلح في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام إلى مصطلح اللوم أو التأنيب ويترتب عليه تأخير الترفيع لمدة سنة^{٧٣} أما موريتانيا ، ومصر ، وفرنسا ، لا يترتب عليه أي أثر مادي أو تبعية لشاغلي الوظائف الإدارية العليا^{٧٤} .

^{٦٧} المادة (٨/ ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل

^{٦٨} المادة (٨/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

^{٦٩} د. عبد القادر الشخيلي - المرجع السابق - ص ٣٨٥

^{٧٠} محمد ولد المختار المرجع السابق - ص ٥٩ .

^{٧١} فوزي حبيش - المرجع السابق - ص ٢٦١

^{٧٢} د. خالد محمد مصطفى - المرجع السابق - ص ٢١٨ و٢٢٧

^{٧٣} وقد ألغى المشرع العراقي جزاء التوبيخ بالنسبة لأعضاء السلطة القضائية وجاء في الأسباب الموجبة لقانون السلطة القضائية رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٣ كذلك قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ بان مثل هذا الجزاء يتناقى مع مركز القاضي ومنزلته في المجتمع د. عبد القادر الشخيلي - المرجع السابق - ص ٣٨١ .

^{٧٤} المادة (٨/ رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل . والذي يلاحظ ان قانون انضباط موظفي الدولة وأن نص على أن من الآثار المترتبة عند فرض العقوبات هو تأخير الزيادة إضافة إلى الترفيع إلا إن نظام الزيادة قد ألغى بعد صدور قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل وبالتالي كان الأثر المترتب هو تأخير الترفيع فقط

^{٧٥} محمد ولد المختار المرجع السابق - ص ٥٨ وما بعدها

خامساً :- إنقاص الراتب :- وتكون بقطع راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز ١٠% من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة أشهر ، ولا تزيد عن سنتين ويترتب عليها تأخير الترفيع لمدة سنتين^{٧٦}.

سادساً :- تنزيل الدرجة :- وهي القيام بتنزيل راتب الموظف إلى الحد الأدنى للدرجة التي دون درجته مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تأريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة ألمقضية^{٧٧} . وتترتب على عقوبة تنزيل الدرجة العديد من الآثار المالية ومنها :-

أ- تخفيض مبالغ مخصصات الإيفاد والسفر التي تمنح استناداً الى قانون مخصصات الإيفاد والسفر رقم (٣٨) لسنة ١٩٨٠ .

ب- يحرم الموظف من العلاوة السنوية استناداً للقرار (٣٦٨) لسنة ١٩٨٧ .

ت- الحرمان من الإجازة الدراسية.

ث- الحرمان من الترقية استناداً للقرار (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧^{٧٨}، فيما إن الترقية هي عبارة عن وسيلة لقياس كفاءة الموظف فإن للإدارة سلطة تقديرية في حرمانه للمدة التي تقدرها بما يتناسب مع مقدار العقوبة دون الغلو فيها ، وفي فرنسا تكون عقوبة الشطب من جدول الترقية مستقلة تفرض على شاغلي الوظائف المذكورة^{٧٩}.

سابعاً :- الإعفاء من المنصب في حال الفشل في أداء المهام الإدارية المكلف بها :-

إن للوزير في العراق سلطة شاملة فيما يتعلق بإعفاء شاغل الوظيفة الإدارية العليا وان السلطات الإدارية الأدنى منه لها حق الإقتراح عليه بإعفائه من الوظيفة ، ولكن مما يلاحظ إن جواز الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين في حالة الإعفاء أو التنحية من المنصب فإننا لا نرى أي إجابة على هذا الموضوع حيث إن الإعفاء لا يدخل ضمن العقوبات الانضباطية وبالتالي يعد من السلطات التقديرية التي تمارسها الإدارة بناء على مقتضيات المصلحة العامة^{٨٠}، ولكن في حالة صدور قرار بإعفاء شاغل الوظيفة الإدارية العليا فيجب أن يكون صادرا من السلطة المختصة بالتعيين وإلا كان معيبا بعيب اغتصاب السلطة الجسيم ويمكن الطعن به أمام محكمة قضاء الموظفين ولا تسري بحقه المدد القانونية بالطعن لأنه نزل إلى مرتبة القرار الإداري المعدوم^{٨١}.

^{٧٦} المادة (٨/٨) خامساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

^{٧٧} المادة (٨/٨) سادساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل

^{٧٨} فارس رشيد فهد - المرجع السابق - ص ٩١ وما بعدها .

^{٧٩} د. عبد القادر الشبخلي - المرجع السابق - ص ٣٩٨

^{٨٠} د. مصدق عادل طالب - المرجع السابق - ص ٣٩٦

^{٨١} حيث بينت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة عند إعفاء وكيل وزارة الثقافة الأقدم حيث أن السلطة المختصة بالإعفاء من المنصب هي مجلس النواب وبما إن القرار صادر من مجلس الوزراء فتم إعادة إضبارة الدعوى إلى مجلس الانضباط العام القرار رقم ٤٣٩/انضباط تمييز /٢٠١٢ بتاريخ ٢٥/١٠/٢٠١٢ غير منشور .

وفي لبنان يمكن إعفاء موظف الفئة الأولى من مهام وظيفته وإسناد مهمة رئاسة، أو عضوية مجلس إدارة مصلحة، أو الوضع تحت تصرف الوزير التابع له، أو مجلس الوزراء، أو عدم إسناد له إي مهمة من المهام المذكورة ويمكن في أي وقت إعادته إلى الوظيفة السابقة إذا كانت شاغرة أو إسناد له وظيفة من الوظائف العليا^{٨٢}

وبالنسبة لشاغلي الوظائف الإدارية العليا في مصر فإنه وإن كانت الجزاءات التي يجوز توقيعها عليهم هي التنبيه، واللوم، والإحالة على المعاش، والفصل من الخدمة فإن للسلطة المختصة بعد توقيع الجزاء على أحد شاغلي الوظائف العليا والإدارة التنفيذية تقدير مدى استمراره في شغل الوظيفة من عدمه^{٨٣}. وهذا أسلوب منتقد لأنه يعد بمثابة عقوبة أخرى خلاف العقوبة التي وقعت عليه، بل هي عقوبة أفسى من أي عقوبة أخرى وهذا مبدأ يتعارض مع مبدأ شرعية العقوبة التأديبية والذي يحول دون عقاب المخطئ عن ذات الفعل مرتين مع توفر شروط أخرى لفرض هذه العقوبة^{٨٤}.

المطلب الثاني :- العقوبات التي يجوز فرضها على شاغل الوظيفة الإدارية العليا التي تقطع بها العلاقة الوظيفية

تتعدد المصطلحات التي تناولتها القوانين للتعبير عن العقوبات التي تقطع الرابطة الوظيفية باختلاف الدول التي تتناولها، ففي الجزائر يطلق عليها التسريح^{٨٥}، وفي الأردن تفرض عقوبتا الاستغناء عن الخدمة، أو العزل، وفي لبنان العقوبات التي تنتهي بها الرابطة الوظيفية لشاغلي الفئة الأولى هي إنهاء الخدمة، والعزل حيث لايجوز أن يعاد إلى الخدمة أو إلى إي دائرة من دوائر الدولة أو المؤسسات العامة^{٨٦}.

أما بالنسبة لشاغلي الوظائف الإدارية العليا في مصر فإن الجزاءات التي يجوز توقيعها عليهم هي : التنبيه واللوم، والإحالة على المعاش، والفصل من الخدمة، وللسلطة المختصة بعد توقيع الجزاء على أحد شاغلي الوظائف العليا، والإدارة التنفيذية تقدير مدى استمراره في شغل الوظيفة من عدمه^{٨٧}. ومن هذا يتبين إن هنالك العديد من العقوبات التي تقطع بها الرابطة الوظيفية تطرق لها المشرع العراقي ولهذا سوف أتناول دراستها في فرعين :-

الفرع الأول : الفصل من الخدمة

لقد أقرّ مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية الإعتبارات السياسية في فصل شاغلي الوظائف الإدارية العليا حتى يتيح للحكومة القائمة الإستعانة بمعاونين يقرون وجهة نظرها السياسية ويعملون على تنفيذ

^{٨٢} حيث قضى مجلس شورى الدولة هذا التدبير ويعتبر من العقوبات التأديبية وإن لم يذكر ضمن العقوبات التأديبية لأن له صبغة تأديبية لأنها تهدف في الواقع إلى معاقبة خطأ مسلكي أو تأديبي. د.محي الدين القيسي - المرجع السابق - ص ٢٥٣ وما بعدها .

^{٨٣} المادة (٥٨) من قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ .

^{٨٤} د. أنس جعفر ود. أشرف انس جعفر - المرجع السابق - ص ٣٤٦

^{٨٥} المادة ١٦٣ من القانون الأساسي للوظيفة العمومية رقم ٠٦-٠٣ لسنة ٢٠٠٦

^{٨٦} د. خالد سماره الزعبي - المرجع السابق - ص ٢٣٩ . د. احمد محمود جمعة - منازعات القضاء التأديبي - منشأة المعارف - مصر - ١٩٨٥ - ص ١٧ . حسين حموده المهدي - المرجع السابق - ص ٤٣٤ .

^{٨٧} المادة (٥٥) و(٦٠) من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل . ومع ذلك في لبنان يستحق الموظف المفصول الراتب التقاعدي في حالة انه قد امضى مدة عشرين سنة على الأقل في الخدمة الوظيفية فوزي حبيش - المرجع السابق - ص ٢٦٥ .

^{٨٨} المادة (٥٨) من قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ .

برامجها بفعالية وكذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه مثلما تملك الإدارة سلطة واسعة في تعيين موظفي الفئة العليا فإنها تملك السلطة في عزلهم إذا اقتضت مصلحتها ذلك^{٨٩}.

حيث تكون عقوبة الفصل لشاغل الوظيفة الإدارية العليا من اختصاص مجلس الوزراء مع الأخذ بما استقر عليه العرف الدستوري في إتباع نظام التوقيع المجاور، أي توقيع الوزير المختص على المرسوم الصادر من مجلس الوزراء على أساس الفصل يجري بناء على اقتراحه^{٩٠}. وفي سويسرا يكون الفصل لمدة سنتين إذا حكم عليه بجناية أو جنحة تجعله غير أهل للوظيفة^{٩١}.

وفي الأردن يتطلب إصدار عقوبة الفصل للمذكورين أن تتم المصادقة عليها من قبل مجلس الوزراء أولاً واقترانها بالإرادة الملكية ثانياً، ويعتبر هذا القرار نهائياً لمجرد صدوره من قبل المجلس التأديبي وقابلاً للتنفيذ فوراً. ولا يجوز إعادة تعيينه إلا بعد مرور ثلاث سنوات على الأقل وحصوله على قرار من رئيس الوزراء بالموافقة على إعادة تعيينه في الخدمة المدنية^{٩٢}.

أمّا في العراق فقد نص المشرّع على الفصل لشاغلي الوظائف العامة ولم يستثن فئة منه ويقصد به تنحية الموظف عن الوظيفة ووضع القانون أجلين له :-

أ- مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات في حالة إذا عُوقب الموظف بإثنتين من عقوبات التوبيخ، وإنقاص الراتب، وتنزيل الدرجة، أو بعقوبة واحدة من العقوبات المذكورة لمرتين، وارتكب في المرة الثالثة خلال الخمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب معاقبته بإحداهما^{٩٣}.

ب- مدة بقاءه في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتباراً من تأريخ صدور الحكم عليه وتعد مدة موقوفيته من ضمن مدة الفصل أيضاً^{٩٤} ولكن القانون لم ينص

^{٨٩} عامر إبراهيم احمد - المرجع السابق - ص ١١٤ .

^{٩٠} عامر إبراهيم احمد - المرجع السابق - ص ١١٤ .

^{٩١} حسن الحلبي - المرجع السابق - ص ٣٠٢ .

^{٩٢} د. خالد محمد مصطفى - المرجع السابق - ص ٢٤٢ .

^{٩٣} المادة (٨/ سابعاً/ أ) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وفقد منح قانون تطهير الجهاز الحكومي رقم (١٠٦) لسنة ١٩٦٧ الملغى لمجلس الوزراء سلطات واسعة بعزل وفصل وإحالة على التقاعد أي موظف من موظفي الدرجة الخاصة لمدة خمس سنوات إذا تبين إن بقاءه بالخدمة مضر بالمصلحة العامة نشر في الوقائع العراقية بالعدد ١٤٦١ في ٣١/٨/١٩٦٧ .

^{٩٤} المادة (٨/ سابعاً/ ب) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل إما في قانون ٦٩ لسنة ١٩٣٦ إذا كانت العقوبة الجنائية عن جنحة سياسية فيقرر فصل الموظف لمدة أقصاها خمس سنوات د. علي جمعة محارب - المرجع السابق - ص ٤٥٩ .

في حالة حكم عليه بجريمة مخلة بالشرف ولكن الرأي الراجح انه ذات الحكم^{٩٥}. علما إن الموظف بعد انتهاء مدة الفصل يعاد وجوباً إلى الوظيفة بقوة القانون^{٩٦}.

ومما يلاحظ إن المشرع المصري والعراقي يختلف عن المشرع الفرنسي الذي قرر إن إعادة الموظف المفصول إلى الوظيفة تكون بصورة تلقائية بعد انتهاء مدة فصله التي لا تتجاوز الستة أشهر^{٩٧}.

الفرع الثاني :- العزل من الخدمة

تعتبر من أقسى العقوبات التأديبية التي يتعرض لها الموظف العام وذلك لأنه يترتب عليها إسقاط ولاية الوظيفة عنه، حيث تتضمن إخراج نهائياً من الخدمة^{٩٨} إذ إن الأثر المترتب عليها ليس فقط شديداً على الموظف وحده وإنما يمس عائلته، أيضاً حيث انه يقضي بحرمانه من كافة حقوقه في تعويض الصرف والراتب التقاعدي وعدم إعادة تعيينه في أي وظيفة كما في الأردن، ولبنان^{٩٩}.

ويطلق عليها في ألمانيا الاتحادية عقوبة الإخراج من الوظيفة^{١٠٠}، وفي سويسرا توجد شروط خاصة من أجل أن تفرض عقوبة الوضع في الاستبعاد أو العزل وهي أن يُدان الموظف بمخالفات خطيرة ومتكررة، وفي تونس وضعت ضمانه خاصة لعقوبة العزل بأنها لا تفرض إلا من الرئيس الأعلى، ولا يجوز له تفويض صلاحياته^{١٠١} وفي الجزائر يطلق عليها التسريح، وتفرض عليه في حالة ارتكب الموظف خطأ تأديبياً من الدرجة الرابعة^{١٠٢}.

وفي الولايات المتحدة أجاز الدستور عزل الموظفين في حال ارتكابهم جناية، أو جنحة خطيرة^{١٠٣}؛ أمّا المشرع الفرنسي فقد حدد صورتين لعقوبة العزل، وهي عقوبة العزل مع حفظ الحق في المعاش، وعقوبة العزل مع الحرمان من المعاش، وتعتبر أقسى العقوبات في التشريع الفرنسي على المخطئ من

^{٩٥} وذلك استناداً إلى القرار (٩٧٩) لسنة ١٩٨٧ أشار له فارس رشيد فهد - المرجع السابق - ص ٩٢ ولكن هنالك رأي مناقض لهذا الرأي وذلك باعتبار انه في حالة ارتكاب الموظف جريمة مخلة بالشرف فانه يترتب عليه عقوبة العزل من الوظيفة كما في القانون الفرنسي، والمصري، والإماراتي، واللبناني، والعماني . د. خالد محمد مصطفى - المرجع السابق - ص ٢٤١

^{٩٦} بشرط توفر شروط التعيين الشخصية والموضوعية التي نصت عليها المادتان (٨،٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٦ المعدل وذلك استناداً إلى أحكام الفقرة (ثالثاً/ ٢) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٩٩٧ لسنة ١٩٧٨ منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٦٦٧ في ٧/ ٨/ ١٩٧٨

^{٩٧} عامر إبراهيم احمد - المرجع السابق - ص ٢٠١ .

^{٩٨} عامر إبراهيم احمد - المرجع السابق - ص ١٦٣ .

^{٩٩} د. محي الدين القيسي - المرجع السابق - ص ٢٦١ . فوزي حبيش - المرجع السابق - ص ٢٦٥ ود. نواف كنعان - القانون الإداري - المرجع السابق - ص ٢٢٣ . د. خالد محمد مصطفى - المرجع السابق - ص ٢٤٨ .

^{١٠٠} وتفرض عدداً من العقوبات بعد انتهاء الخدمة كتخفيض او الحرمان من راتب التقاعد د. عبد القادر الشخيلي - المرجع السابق - ص ٣٥٨

^{١٠١} حسن الحلبي - المرجع السابق - ص ٣٠٦ .

^{١٠٢} د. عثمان سلمان غيلان - شرح قانون انضباط- المرجع السابق - ص ٢٥٨ وعلى الرغم من خطورة هذه العقوبة الا إن المشرع التونسي لم يكفل أي ضمانه لشاغلي الوظائف العليا وذلك لأنها لا تكون بناء على توصية اللجان التحقيقية كما في غير المذكورين .

^{١٠٣} د. عمار بوضياف - المرجع السابق - ص ١٦٧ .

^{١٠٤} يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين في الولايات المتحدة الرسميين والمدنيين من مناصبهم إذا وجه إليهم اتهام نيابي بالخيانة، أو الرشوة، أو أي جرائم، أو جنح خطيرة أخرى، أو أدينوا بارتكاب مثل تلك التهم الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور عام ١٧٨٩ المعدل

الموظفين ولهذا يتشدد مجلس الدولة الفرنسي من خلال فرض الرقابة الصارمة على الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توفرها وإحاطتها بالكثير من الضمانات كالإطلاع على الملف واستشارة مجلس التأديب

١٠٥

وبما إن الوظائف الإدارية العليا المقرر فيها عموماً أنها تتطلب ولاءً حقيقياً تجاه الحكومة فبالتالي يمكن عزل شاغلها لأسباب الملاءمة السياسية وذلك بتحفظ لأنه إذا اتخذ الإجراء فيجب اطلعه على ملفه بحيث يستطيع إبداء رأيه وأن يقدم ملاحظاته بشأن الإجراء المعتمزم اتخاذه، ومع ذلك تستطيع الحكومة أن تقوم بعزل شاغل الوظيفة الإدارية العليا من وظائفهم دون الحاجة إلى تسبب قرارها، أمّا في حالة قيام الحكومة بتوجيه اتهام محدد ضد صاحب الشأن فعليها أن تثبت وجود الخطأ التأديبي^{١٠٦}

ولا تفرض عقوبة العزل في العراق إلا في الحالات التي نص عليها القانون وهي :-

- أ- إذا ثبت ارتكاب الموظف فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة وتقدير خطورة مدى مساسه بالمصلحة العامة متروك لجهة الإدارة تحت رقابة القضاء .
- ب- إذا حكم عليه عن جنائية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية^{١٠٧}
- ت- إذا عُوقب الموظف بعقوبة الفصل ثم أعيد توظيفه فأرتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى^{١٠٨}

ولا يجوز عزل الموظف دون إجراء تحقيق إداري بحسب ما أوجبه الفقرتان (أولاً وثانياً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل نتيجة ارتكابه أفعال مخالفة للأداب العامة ، وتشكل إخلالاً بواجبات الموظف الرسمية بالمحافظة على كرامة وسمعة الوظيفة العامة . حيث أنها تعتبر من الأمور الشكلية ، وفي حالة عدم استيفاء هذه الشكلية في القرار الإداري فإنه يخل بصحة الإجراءات القانونية لفرض العقوبة :^{١٠٩}

أمّا عن السلطة المختصة بقرار فرض العزل على شاغلي الوظائف الإدارية العليا فهي ذات الجهة المختصة بالتعيين وان هذه الصلاحيات لا يجوز التحويل بها عند فرضها على هذه الفئة من الموظفين^{١١٠}

١٠٥ د. خالد محمد مصطفى - المرجع السابق - ص ٢٤٩ .

١٠٦ حكم تسييه أشار له مارسو لونغ وبروسيرفيل وغي بريبان وبيار دلفوليه وبرنو جينفوا - القرارات الكبرى في القضاء الإداري - المؤسسة الجامعية - ط ١ - ٢٠٠٩ - ص ٤٨٩

١٠٧ القرار رقم ٢٠١٥/٥٣ بتاريخ ٢٠١٥/٥/١٧ أشار له خميس عثمان خليفة المعاضيدي الهيتي - المنهل العلمي لموظفي الدولة الخاص بقرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة وقرارات المحكمة الإدارية العليا - ط ١ - ٢٠١٦ - ص ٢٥

١٠٨ المادة (٨/٨) ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل

١٠٩ فقد تم إلغاء عقوبة العزل المفروضة من قبل وزير النقل بناء على الأمر الصادر من رئيس مجلس الوزراء دون إن يتم تشكيل لجنة تحقيقية من قبل الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة رقم ٥١/انضباط/تميز/٢٠١٢ بتاريخ ٢٠١٢/٤/١٢ برقمه الإعلامي ٦٤/٢٠١٢ .

١١٠ المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل

١١١ قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٧٩ في ٢٥ / ٣ / ١٩٩٢ بأن عزل الموظفين المدنيين من الخدمة اذا الحق تصرفهم أدى مادياً او معنوياً بمصالح الدولة والمجتمع ويحق لرئيس الجمهورية تحويل هذه الصلاحية للوزراء لتأديب الموظفين من غير شاغلي الوظائف العليا. خالد محمد مصطفى - المرجع السابق - ص ٢٦٠ .

وبعض الفقهاء يذهب إلى إلغاء هذه العقوبة والإكتفاء بعقوبة الفصل وذلك لما تتسم به عقوبة العزل من قسوة على الموظف وعائلته، وتجعله شخصا متشرداً دون عمل، والمساهمة في زيادة البطالة وبذلك فهي تناقض الهدف من العقوبة الذي يكون غرضها هو الإصلاح وليس هدفها العقاب فقط^{١١٢}.

ونحن بدورنا لا نؤيد هذا الرأي وذلك لأن الغاية من تولي الشخص إحدى الوظائف الإدارية العليا هو النهوض بواقع الوظيفة وتسييرها، وتولي المهام القيادية في الدولة، وفي حالة تقدير السلطة المختصة بالتأديب بإنهاء لوظيفة بعقوبة العزل، فهنا يكون الإصلاح قد انتهى لجسامة المخالفة الوظيفية هذا من جهة، ومن جهة ثانية إن الحزم مطلوب وهو خير وسيلة من أجل تحقيق الغاية من وراء الوظيفة القيادية فيها، مع بيان انه وإن كانت الوظيفة العليا هي عبارة عن وظيفة ثقة إلا أن ذلك لا يعني أن تكون هذه الثقة هي سبب العزل فمن الممكن أن تكون سببا للإقصاء من المنصب وذلك لأن الإخلال بالثقة (السياسية) لا يعتبر مخالفة تأديبية.

الفرع الثالث : الإحالة إلى

التقاعد

إذا أكمل الموظف السن القانونية للخدمة الوظيفية وأصدرت الإدارة قراراً بإحالته على التقاعد أو لم يكمل السن القانونية وصدر قرار الإحالة بناء على طلب الموظف فتكون هنا الإحالة هي وسيلة طبيعية من وسائل إنهاء الخدمة، أما إذا صدر قرار الإحالة على التقاعد قبل بلوغ الموظف السن القانونية اللازمة لذلك فإن صفة الجزاء تثبت لهذا الإجراء (باستثناء الحالات الجوازية للإحالة على التقاعد التي حددها القانون) لما ينطوي عليه من حرمان الموظف قبل بلوغ الدرجة النهائية في سلم الدرجات الوظيفية إذا ما استمر في العمل لحين بلوغ السن القانونية لترك الخدمة ويحتفظ الموظف براتبه مقدراً حسب الأسس القائمة عند فرض العقوبة^{١١٣}.

وفي مصر تكون إحالة الموظف على التقاعد عبارة عن عقوبة، أو جزاء تأديبي، فقد نص قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ على أنها إحدى العقوبات التي تفرض على شاغلي الوظائف العليا^{١١٤} على حد تعبير مجلس الدولة لا يلجأ لها إلا في حالة الخطأ الجسيم، ولخطورة هذه العقوبة فإنه يجب إيجاد التناسب بين الذنب الإداري الذي ارتكبه الموظف المخطئ، وبين تلك العقوبة المغلظة التي يتعدى ضررها شخص الموظف إلى من يعولهم بل إلى الوحدة الإدارية التي يعمل فيها^{١١٥}. وفي الأردن لمجلس الوزراء صلاحية الإحالة على التقاعد ويكون للمحكمة الإدارية النظر في مدى شرعية هذه القرارات وبيان الغاية منها^{١١٦}. وفي بلجيكا نص عليه وأطلق عليه بالإقالة، وفي فرنسا كذلك، ويطلق عليها عقوبة الإحالة على المعاش^{١١٧}.

^{١١٢} د. خالد محمد مصطفى - المرجع السابق - ص ٢٤٩ .

^{١١٣} د. علي محارب جمعة - المرجع السابق - ص ٣١٣ .

^{١١٤} المادة (٥٨) من قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ .

^{١١٥} د. محمود سلامة - المرجع السابق - ص ٢١٥ .

^{١١٦} استناداً إلى المادة (٤٣) من قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ ود. نواف كنعان - القانون الإداري - المرجع السابق - ص ٢٢٥ .

^{١١٧} د. عبد القادر الشخيلي - المرجع السابق - ص ٤٤١ وما بعدها .

ومن حق الرئيس الإداري إحالة الموظف على التقاعد لثبوت عدم كفاءته أو نسب إليه الإخلال بواجباته الوظيفية إخلالا جسيما ومتعمداً^{١٨} وكثير ما توقع هذه العقوبة على شاغلي الوظائف الإدارية العليا لإقترابهم من بلوغ السن القانونية للإحالة على التقاعد^{١٩}.

وكذلك بين قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٧٠ لسنة ١٩٨٨ أنه في حالة فشل الموظف في أداء واجباته لمن يشغل منصب الوزير ومن هو بدرجة أدنى من بدرجة إحالته على التقاعد وبدرجة أدنى من درجته حتى وإن لم يكمل السن القانونية للإحالة على التقاعد شريطة أن يكون شغله للمنصب أصالة ولا يحال على التقاعد بنفس الدرجة والعنوان الوظيفي الذي كان يشغله قبل أن يشغل منصب مدير عام وكالة^{٢٠}:

حيث تقوم السلطة المختصة بفرض عقوبة الإحالة على التقاعد لشاغلي الوظائف الإدارية العليا بدرجة أدنى، كل موظف بمستوى مدير عام فما فوق وذلك بسبب فشله في أداء واجباته الوظيفية وينقل من يتقرر نقله من وظيفته بدرجة أدنى من الدرجة التي كان يشغلها قبل تعيينه بوظيفة مدير عام أو من بدرجة أدنى من فوق فيما عدا من يعاقب بعقوبة أشد استناداً إلى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٨٨٠ بتاريخ ١٢/٧/١٩٨٨^{٢١}.

حيث انه إذا ما تم نقل شاغل الوظيفة الإدارية العليا استناداً إلى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) بسبب فشله في أداء واجباته، فَيُسَكَّن في وظيفته دون الحاجة إلى ذكر ذلك في قرار النقل. فلو فرضنا إن موظفاً بعنوان مدير أقدم يشغل الدرجة الثانية تم تعيينه وكيل وزير إلا أنه بالنظر لفشله في أداء واجباته الوظيفية استناداً إلى القرار فإنه يعاد إلى الدرجة الثالثة ويُسَكَّن في وظيفة مدير أو أية وظيفة أخرى تقع في الدرجة المذكورة^{٢٢} على شرط أن يكون صادراً من السلطة المختصة بالترقية لشغل الوظائف الإدارية العليا.

ومع ذلك فقد بين قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٣٨٠ لسنة ١٩٨٧ بان من صلاحية الوزير نقل المدير العام ضمن دائرة اختصاصه سواء أكان لوظيفة أعلى كالمستشار أو لوظيفة أدنى بدون ذكر انه يمكن أن يكون نتيجة عقوبة فهي صلاحية تمنح له بموجب المصلحة العامة للدولة^{٢٣}.

^{١١٨} قرار مجلس شوري الدولة المرقم ٣٢٠ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٦ الصادر في ٢٠٠٦/١٢/١٨ منشور في

قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة - المرجع السابق - ص ٥٥٠

^{١١٩} د. علي محارب جمعة - المرجع السابق - ص ٣١٣.

^{١٢٠} وقد قضت الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة بصفتها التمييزية بان قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) لا

يزال نافذاً ولم يُلغ صراحة أو ضمناً. سري حارث عبد الكريم - المرجع السابق - ص ١٩٨. وفقد بين القرار

كذلك بأنه في حالة فشل الوزير بتحقيق ما هو مكلف به ضمن وزارته فيحال على التقاعد براتب يقل درجة

واحدة عن الراتب الذي يستحقه أقرانه من الموظفين أو يعاد تعيينه براتب يقل درجة واحدة عن استحقاق أقرانه

الموظفين وبوظيفة لا تزيد عن درجة مدير عام منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣١٩٠ لسنة ١٩٨٨/٢٢/٢.

^{١٢١} أشار له القاضي نبيل عبد الرحمن - مجموعة قوانين الخدمة والملاك والانضباط - المكتبة الوطنية - ٢٠٠٧

- ط ٢ - بغداد - ص ٨٤ وسابقاً لهذا القرار نص قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) ٥٨٨ بتاريخ ١٩٨٧/٨/٩

الملغى بان كل موظف بمستوى مدير عام فما فوق يتقرر نقله من وظيفته بسبب فشله في أداء واجباته فإنه يعاد

بدرجة = = أدنى من الدرجة التي كان يشغلها قبل تعيينه بوظيفة مدير عام فما فوق دون الحاجة إلى النص

على ذلك في قرار النقل نشر في الوقائع العراقية بالعدد ٣١٦٤ لسنة ١٩٨٧

^{١٢٢} د. غازي فيصل مهدي - تعليقات على قرارات المحكمة الإدارية العليا - المرجع السابق - ص ٣١

^{١٢٣} نشر في الوقائع العراقية بالعدد ٣١٥٤ في ١٩٨٧/٦/١٥.

وكان الأجدر بالمشرّع العراقي أن يجعل جزاء إخلال شاغل الوظيفة العليا عند الفشل بتحقيق ما هو مكلف به هو الإعفاء من المسؤولية ، أما إذا كان الفشل نتيجة الإخلال بالواجبات الوظيفية فإنه يصبح عندها ذنبا إداريا يوجب العقاب المنصوص عليه في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل^{١٢٤} ومما يلاحظ إن العقوبات سواء كانت منهيّة أو غير منهيّة للعلاقة الوظيفية وسواء كانت تقرض استنادا إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام أو غيره من القوانين أو القرارات فإنه لا يجوز الجمع بينهما^{١٢٥}.

الخاتمة

بعد أن فرغت من دراسة السلطة المختصة بمعاقبة شاغلي الوظائف الإدارية العليا في العراق وبعض الدول التي اخترتها كأساس للمقارنة بينهما وجب عليّ ختاما إن أسجل أهم ما توصلت إليه من نتائج وما يجول في ذهني من مقترحات بهذا الخصوص وندونها في أدناه :-

أولا : - النتائج

١- انفرد شاغلي الوظائف الإدارية العليا عن غيرهم من الموظفين الآخرين وذلك بسبب وضعهم لدى السلطة السياسية ، إذ إن عملهم ليس إداريا فحسب وإنما هو إداري وسياسي في الوقت ذاته ، فهم همزة الوصل بين الهيئات السياسية والإدارية ويتولون بهذه الصفة تطبيق القرارات السياسية الكبرى إلى جانب قيامهم بتقديم المشورة للسلطة السياسية ، وبالتالي يمكن تعريف هذه الوظائف بأنها الوظائف التي تأتي بعد الوزير مباشرة وتمارس عملها بقصد تنفيذ السياسة العامة في الدولة وتحدد أنواعها بموجب القوانين والقرارات بإيراد تعبير خاص بأنها وظائف إدارية عليا ، أو درجات خاصة ، أو وظائف قيادية ، ويعود التعيين فيها إلى السلطة التقديرية للإدارة ويصدر بمرسوم جمهوري أو ملكي بالتعيين . أو هي مجموعة الوظائف المتصلة بالتخطيط ورسم السياسة العامة والتي تطلق يد الحكومة في تعيين شاغليها وإقالتهم على النحو الذي يلاءم سلامة تنفيذ سياستها .

٢- تتعدد أنظمة السلطة التأديبية في الدول المختلفة المختصة بمعاقبة شاغلي الوظائف الإدارية العليا فقد تكون نظاما رئاسيا ، أو شبة قضائي ، أو قضائي بحت حيث تشدد الدول بوضع هيئة خاصة بهم أما في العراق فإن النظام المعتمد هو النظام الرئاسي وتكون السلطات هي: الوزير ، ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ، ورئيس الجمهورية ومجلس الوزراء . ويكون في الغالب شاغلي هذه الوظائف في موقف ضعف مقارنة بغيرهم من الموظفين .

^{١٢٤} مع العلم ان هذه القرارات سابقا كانت لا يجوز الطعن بها ويكون تقرير الإحالة على التقاعد متروك لرئيس الجمهورية د. غازي فيصل مهدي - التعيين في الوظائف العليا - المرجع السابق - ص ١٢٩

^{١٢٥} قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (٤١٩/ قضاء / الموظفين / تمييز / ٢٠١٣) في ٢٦/٩/٢٠١٣ أشار له إيمان قاسم هاني - المرجع السابق - ص ٣٢٧

٣- يتميز وضع شاغلي الوظائف العليا بالواهن إذ أن سلطة الحكومة تقديرية بالإستغناء عن خدماتهم وإحالتهم على التقاعد ،أو فصلهم من الخدمة دون أن يكون لهم حق بالطعن بالإلغاء إمام القضاء.

٤- تتعدد العقوبات المهنية التي تفرض على شاغلي الوظائف الإدارية العليا نتيجة اخلالهم بواجباتهم الوظيفية فقد تباينت الدول في تبني عددا من العقوبات تفرض على هذه الفئة من الموظفين ،أمّا البعض الآخر من الدول فقد ساوى بين جميع موظفي الدولة ،وهذا التمييز أيضا موجود عند اغلب الفقهاء .

التوصيات

١- مع الإيمان بفكرة تسييس هذه الوظائف ومع التسليم بوجودها ولكن ليس بصورة كلية إذ يجب أن تختار الحكومة أيا كان لونها السياسي كبار شاغلي وظائفها الادارية العليا من الذين تلقوا خلال سنوات عملهم تكوينا إداريا كاملا ،ويمكن معرفة ذلك عن طريق تقييم الأداء في الوظيفة الخاضعة لها، فما هو إلا دليل على حسن سير الموظف وبالتالي يكون هو الكفاء مع عدم الإخلال بإختيار الإدارة الحر من بين هؤلاء الموظفين الكفوئين .

٢- تعديل المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل بإضافة فقرة (تاسعا) (الإحالة على التقاعد : ويكون بتنحية الموظف من الوظيفة نهائيا وذلك في حالة عدم كفاءته ونسب إليه إخلالا جسيما متعمدا .) .

٣- تعديل المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وذلك بإضافة (ويشترط إن لا تقل وظيفة أي عضو من أعضاء اللجنة التحقيقية عن وظيفة المحال على اللجنة التحقيقية) .

المصادر

أولا :- الكتب

- ١- د. احمد محمود جمعة - منازعات القضاء التأديبي - منشأة المعارف - مصر - ١٩٨٥ .
- ٢- د. أنس جعفر ود. اشرف أنس جعفر - الوظيفة العامة - دراسة الأصول العامة والتحليلية لقانون الخدمة المدنية الجامعية - دار النهضة العربية - القاهرة - ٢٠١٦ .

- ٣- د. بو الشعير سعيد - النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر- دراسة مقارنة- ديوان المطبوعات الجامعية - بلا سنة.
- ٤- حسن الحلبي - الخدمة المدنية في العالم - منشورات عويدات - بيروت - ١٩٨١ .
- ٥- د. حسن محمد عواضه - السلطة الرئاسية - دراسة مقارنة - ديموبرس - بيروت - ١٩٧٥ .
- ٦- د. حسين حموده المهدي - شرح إحكام الوظيفة العامة - دار الكتب الوطنية- بنغازي - ١٩٨٦ .
- ٧- د. خالد سماره الزعبي - القانون الإداري - مكتبة دار الثقافة - ١٩٩٨ .
- ٨- د. خالد محمد مصطفى المولى - السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام - دراسة مقارنة - دار الكتب القانونية - ٢٠١٢ .
- ٩- خميس عثمان خليفة المعاضيدي الهيتي - المنهل العلمي لموظفي الدولة الخاص بقرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة وقرارات المحكمة الإدارية العليا - ط١- ٢٠١٦ .
- ١٠- د. ربيع مفيد العضيبي ود. الأمير عزت الأيوبي - الوزير في النظام الرئاسي - منشورات الحلبي الحقوقية - ٢٠٠٣ .
- ١١- د. رياض عبد عيسى الزهيري - أسس القانون الإداري - مكتبة السنهوري - ٢٠١٦ .
- ١٢- د. سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري - منشأة المعارف - الإسكندرية - ٢٠٠٤ .
- ١٣- سامي جمال الدين - الإدارة العامة - الطبعة الأولى - منشأة المعارف - الإسكندرية - ٢٠٠٦ .
- ١٤- سليمان محمد الطماوي - الوجيز في نظام الحكم والإدارة - ط١ - ١٩٦٣ - دار الفكر العربي - مصر .
- ١٥- سري حارث عبد الكريم - النظام القانوني لخدمة موظفي الخدمة الجامعية - دراسة مقارنة - سلسلة قانون - بغداد - ٢٠١٣ .
- ١٦- عامر إبراهيم احمد أشمري - العقوبات الوظيفية - منشورات زين الحقوقية - ٢٠٠٩ .
- ١٧- عبد الغني بسيوني عبد الله - التنظيم الإداري - دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي - منشأة المعارف - ٢٠٠٤ .
- ١٨- عبد القادر الشبخلي - النظام القانوني للجزاء التأديبي - دار الفكر - عمان - ١٩٨٣ .
- ١٩- عبد الوهاب البنداري - الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية - دار الفكر العربي - مصر - بدون سنة طبع .
- ٢٠- عثمان سلمان غيلان- النظام الانضباطي للقضاة والمدعين العامين في التشريع المقارن - منشورات الحلبي الحقوقية - لبنان - ط١- ٢٠١٥ .
- ٢١- د. عثمان سلمان غيلان العبودي - شرح إحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل - دراسة تحليلية - تأصيلية - مقارنة في ضوء القانون والفقهاء والقضاء - ط٢ - ٢٠١٢ .
- ٢٢- علي جمعة محارب - التأديب الإداري في الوظيفة العامة - ط١ - ٢٠٠٤ - مكتبة دار الثقافة - الأردن .
- ٢٣- د. عمار بو ضياف- الوظيفة العامة في التشريع الجزائري- الوظيفة العامة في التشريع الجزائري - جسور - الجزائر - ٢٠١٥ .
- ٢٤- عمر حلمي فهمي وخالد عبد الحليم زكي - القانون الإداري - بدون مطبعة - ٢٠٠٦ .

- ٢٥- عيد قريطم - التفويض في الاختصاصات الإدارية - دراسة مقارنة - منشورات الحلبي الحقوقية - لبنان - ٢٠١١ .
- ٢٦- د. غازي فيصل مهدي- تعليقات على أحكام القضاء الإداري في العراق-القانون المقارن - ٢٠١٣ .
- ٢٧- د. غازي فيصل مهدي - تعليقات على قرارات المحكمة الإدارية العليا - مكتبة القانون والقضاء - بغداد - ٢٠١٥ .
- ٢٨- فوزي حبيش - الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين - صادر للمنشورات الحقوقية - لبنان - ط ٤ - ٢٠٠٨ .
- ٢٩- د. ماجد راغب الطلو - القانون الإداري - دار المعرفة الجامعية - مصر - ١٩٨٣ .
- ٣٠- مارسو لونغ وبروسيرفيل وغي بريبان وبيار دلفولفيه وبرنو جينفوا - القرارات الكبرى في القضاء الإداري - المؤسسة الجامعية - ط ١ - ٢٠٠٩ .
- ٣١- د. مالك منسي ومصديق عادل - النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق - مؤسسة الصفاء للمطبوعات - لبنان - ٢٠١١ .
- ٣٢- د. محمد فؤاد مهنا - سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم - ١٩٦٧ - دار المعارف .
- ٣٣- د. محمد باهي ابو يونس- الاختيار على أساس الصلاحية - دار الجامعة الجديدة - ٢٠١٣ .
- ٣٤- د. محمد انس قاسم جعفر - مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري - اخوان مورافتي - ١٩٨٢ .
- ٣٥- د. محمود سلامة- نظام العاملين المدنيين بالدولة في ضوء فتاوى المحكمة الإدارية العليا ومبادئ أحكامها-المجلد الثالث- دار مصر - القاهرة - بلا سنة .
- ٣٦- د. محي الدين القيسي - مبادئ القانون الإداري العام - منشورات الحلبي الحقوقية - ٢٠٠٣ .
- ٣٧- د. مصطفى كامل - شرح القانون الإداري - ط ٣ - مطبعة المعارف - ١٩٤٦، ١٩٤٧ .
- ٣٨- مصدق عادل طالب - الوسيط في الخدمة الجامعية - دراسة تحليلية مقارنة في التشريعات العراقية - مكتبة السنهوري - بغداد - ط ١ - ٢٠١٢ .
- ٣٩- د. نواف كنعان - القانون الإداري - الكتاب الثاني - مكتبة دار الثقافة - الأردن - ٢٠٠٣ .
- ٤٠- د. نبيل رسلان - الحوافز في قوانين العاملين الحوافز بالحكومة والقطاع العام - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧٨ .
- ٤١- نبيل عبد الرحمن - مجموعة قوانين الخدمة والملاك والانضباط - المكتبة الوطنية - ط ٢ - بغداد - ٢٠٠٧ .
- ٤٢- يوسف الياس-المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني - مطبعة العمال المركزية - بغداد - ١٩٨٤ .

الرسائل والاطاريح الجامعية

- ١- محمد ولد المختار - النظام القانوني لتأديب الموظف العام في القانون الموريتاني - دراسة مقارنة - رسالة ماجستير - جامعة بغداد - ١٩٩٦ .
- ٢- إيمان قاسم هاني الصافي - التنظيم الدستوري لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ - أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة النهريين - ٢٠١٥ .

البحوث والمقالات

- ١- عبود السراج - جرائم أصحاب الياقات البيضاء - مجلة الحقوق والشريعة - السنة الأولى - العدد الثاني - يونيو - الكويت- ١٩٧٧ .
- ٢- د. غازي فيصل مهدي- التعيين في الوظائف العليا- مجلة الحقوق- جامعة النهرين - المجلد ٣ العدد ٤ لسنة ١٩٩٩ .
- ٣- فارس رشيد فهد - الموظف والوظيفة - مجلة التشريع والقضاء - العدد الرابع - ٢٠٠٩ .

ثانياً :- الدساتير والقوانين

أ- الدساتير

- ١- الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٩ المعدل.
- ٢- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

ت- القوانين

- ١- المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل .
- ٢- من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .
- ٣- قانون تطهير الجهاز الحكومي رقم (١٠٦) لسنة ١٩٦٧ نشر في الوقائع العراقية بالعدد ١٤٦١ في ٣١ /٨ /١٩٦٧ .
- ٤- قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- ٥- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- ٦- قانون الأساسي للوظيفة العمومية رقم ٠٦-٠٣ لسنة ٢٠٠٦ .
- ٧- قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٨- قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ .
- ٩- قانون الخدمة المدنية المصري رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ .

ث- قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل

- ١- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٣٨٠ في ٢/٦/١٩٨٧ نشر في الوقائع العراقية بالعدد ٣١٥٤ في ١٥/٦/١٩٨٧ .
- ٢- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٩٩٧ لسنة ١٩٧٨ منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٦٦٧ في ٧/٨/١٩٧٨ .
- ٣- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) ٥٨٨ بتاريخ ٩/٨/١٩٨٧ نشر في الوقائع العراقية بالعدد ٣١٦٤ لسنة ١٩٨٧ .
- ٤- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٧٠ لسنة ٢٢/٢/١٩٨٨ نشر في الوقائع العراقية بالعدد ٣١٩٠ لسنة ٢٢/٢/١٩٨٨ .

ثالثاً :- الكتب الأجنبية

1-Marcei Waline – Revue de Droit Public et de la Science Politique –
Analses de jurispudence – Novembre – 1969 .

2-Western university .Canada – Appointment Procedures - For Senior
Academic and Administrative Officers of The University – 2016.

Abstract

It is known that the administrative system is influenced to a large extent by the personality of its administrator; therefore it is usually described, metaphorically, as being like a chameleon which derives its color depending on its administrator. Consequently, the higher degree of the job in the administrative ladder, the greater the influence will be on choosing its employees and their qualifications; where these jobs are considered from one side as political and administrative from another side.

Regardless of the political system or the intellectual orientations, these senior administrative jobs have become essential in every country because of their importance in implementing the government's policies and programs.

After 2003, Iraq has undergone constitutional and political developments. The result of this change was the form of governance from a state with a presidential system (a simple state) to a federal system (shared state). This was followed by political, legal and administrative changes; particularly, when the Iraqi constitution of 2005 granted the provinces, which do not belong to a territory, the authority to appoint and dismiss the occupants of these jobs. In addition, the multiplicity of departments and the different administrative configurations lead to the multiplicity, both qualitatively and quantitatively, of incumbents of senior administrative positions.

The legal status of a person is the rights and the obligations determined by the legislator and the legal status. As such, it includes what is called the central regulatory jurisprudence. This is because law

determines the financial and non-financial rights of the employee as well as the required duties to make balance and encouraging them to work skillfully. It is also known that employees are not on one level or status; i.e. in the administrative hierarchy, there are subordinates and managers.

In Iraq, the appointment in supreme administrative job- positions is connected to the discretionary power of the government; where usually the government hires only those who follow its policy and implement its orders. As such, it violates the principle of equality among citizens regarding the public appointments as it becomes a matter of political loyalties and nepotism.

In terms of principle, the occupants of senior administrative positions are public officers where the civil service laws, obligations, and retirement are applied on them just as with others officers. However, the Iraqi project, and other legislators in other countries, recognized them from the rest employees in respect of some rights as well as duties, therefore they have become different from their counterparts.

The current thesis aims at clarifying procedures of appointing and ending services of employees in job-positions mediating the jobs lower than the minister and the public jobs in the state, as well as clarifying their rights, obligations, and the way of ending their services; to ascertain the extent of the regulations of the constitution and the laws in qualified administrative jobs.

The problem of research is related to the approaches adopted by the legislation project towards the occupants of the supreme administrative positions. This raises number of questions, as whether it was a good decision to legislate special laws for them from that of others; whether the rights they receive are rewarding, or is it more than degree of merit?; and

whether these mentioned rights are given during the service or after the retirement assignment? The problem of the thesis is also related to the issue of enforcement and whether is it necessary to set rules applicable to all employees, including senior positions?

In addition, the exemption from the filling of senior posts is up to the absolute discretionary authority. The evidence to that is the judiciary abstains from the validity of the decisions of exemption from the above mentioned positions. Thus, the thesis asks whether is it appropriate to give the occupants of senior administrative positions the absolute authority although the state in question is described as "the state of law"? The problems we have introduced are among many others, and the research intends sincerely to find legal solutions.

Different kinds of difficulties are faced throughout this work, the most important including the novelty of the topic, and the scarcity of both sources and legal studies, which forced the researcher to rely on indirect sources, in which these sources are more general than being specialized in senior positions. Other kinds of difficulties include the multiplicity of legislation in some case, or not even mentioning the rights in these legislations. This necessitated resorting to the practical applications to clarify the extent of conformity between constitution and law.

Analytic methodologies are followed in this thesis; where relevant legal texts, reinforced with judicial decisions, are examined and compared with the roles of other countries to reach a real assessment of the Iraqi project in this area.

In order to clarify the topic of the current thesis and its statement, as well as to avoid any confusion or defect, the researcher addresses the study first with a preliminary study; showing the definition of occupants

of senior administrative positions, this part is divided into three sections. The first section presents the definition of senior administrative positions; the second section illustrates the methods followed in selecting the incumbent and the third shows the legal nature of the senior administrative position.

In chapter one, the conditions of appointment of the occupants of senior administrative positions are presented, the chapter is divided into three sections, the first section reveals the personal conditions of appointment of the occupants of senior administrative positions, the second one shows the substantive conditions for the appointment and the third section shows the appointment on probation.

The second chapter is devoted to the rights of the occupants of senior administrative positions. The chapter is divided into two sections, the first to show the financial rights that they enjoy and the second section includes their non-financial rights that concern the job holder. Chapter three examines the discipline of the occupants of senior administrative positions through two sections; the first studies the competent authority of punishing the occupants of senior administrative positions; while the second clarifies the penalties that could be imposed on them. Chapter four elucidates the ending service; the first section of this chapter presents the natural or regular reasons for ending the services of the occupants of senior administrative positions, while the second illustrates the non-natural reasons. The study ends up with the main conclusions and the recommendations reached through the thesis; these represent the outcome of the thesis and contribute to the development of administration appointment in general including the senior positions.

Discipline system for senior administrative posts

Research based on a Master's thesis
entitled "Legal Status of Senior
Administrative Officers"

Under the supervision of
Prof. Dr. **Ghazi Faisal Mahdi**
and **Noura Adnan Jihad**